

HACIENDA PÚBLICA

ApuntesMD: https://www.facebook.com/ApuntesMD

DESCRIPCIÓN BREVE



En la elaboración de mis apuntes tengo por costumbre emplear la edición más actual de la bibliografía recomendada en las guías de estudio y de las disposiciones normativas vigentes. Pero, ¿por qué no estudio por los libros? Porque en los años que llevo estudiando por la UNED, salvando algunos libros de los recomendados que son verdaderamente buenos, una gran mayoría no está a la altura de lo que se espera por el precio que se paga por ellos, entre otras cosas por la falta de una narración expositora clara, interminables divagaciones a los efectos de aumentar el número de páginas, numerosas erratas gramaticales, ortográficas e incluso en las citas jurídicas, etc. Incluso, en ocasiones, parece como si existiera un interés subyacente en publicar cuantas más reediciones del libro mejor, aunque solo se modifique un 1% del mismo (vicisitud esta que con una fe de erratas quedaría solventada).

Por esos motivos estudio por mis propios apuntes. Intento que sean lo más claros, resumidos y correctos posible sin obviar nada importante que pudiera ser objeto de examen. No obstante, como toda interpretación subjetiva, tanto en estos como en cualesquiera otros, puede conllevar la exclusión desafortunada de materia de examen. ¡Es el riesgo de estudiar por apuntes!

Finalmente, el uso de la licencia Creative Commons anteriormente expuesta tiene una sencilla razón de existencia: poder seguir la pista a mis apuntes. ¿Por qué? Porque, personalmente, entiendo que, en Derecho, como en muchos otros estudios, no basta con adquirir unos conocimientos para aprobar una asignatura y pasar página, sino que hay que estar actualizando los conocimientos constantemente. Así, tener conocimiento de reediciones posteriores que se hagan de los mismos, me permite seguir beneficiándome en el futuro del trabajo y del esfuerzo que un día puse desinteresadamente a disposición de todo el que estuviera interesado.

¡Ánimo, sé constante y suerte en los exámenes!

PREGUNTAS FRECUENTES

Si encuentro una errata en los apuntes, ¿dónde puedo comunicarlo?

En https://www.facebook.com/ApuntesMD

Gracias.

Si sale una edición más reciente de la bibliografía básica recomendada o, con el cambio de curso, han modificado la relación de epígrafes objeto de examen, ¿puedo actualizarlos o completarlos?

Claro que sí.

No olvides compartirlos en https://www.facebook.com/ApuntesMD para que todos tengamos la versión más reciente. Todos salimos ganando.

Me han resultado útiles los apuntes. ¿Puedo agradecerlo de alguna manera?

Claro.

Deja un comentario en la página https://www.facebook.com/ApuntesMD

Siempre sienta bien recibir un cumplido.



BLOQUE I

EL SECTOR PÚBLICO

Lección 1. El sector público como sujeto económico de la hacienda pública. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. Delimitación del sector público.
- 3. El sector público en los presupuestos generales.
- 4. Principales índices de medida del sector público.
    - 4.1. Índices de tamaño del sector público basados en los gastos públicos.
    - 4.2. Índices basados en los ingresos.
    - 4.3. Otros índices de medida del sector público.
- 5. Comparación internacional.
- 6. Recapitulación.

Lección 2. Los objeticos económicos del sector público. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. Asignación de recursos.
- 3. Distribución de la renta.
- 4. Estabilidad económica.
- 5. Crecimiento económico.
- 6. ¿Hay un tamaño óptimo para el sector público?
- 7. Conclusión: proposiciones normativas y positivas en la Hacienda Pública.

Lección 3. Análisis positivo del sector público: comportamiento y evolución. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. La teoría del Estado y de las constituciones.
- 3. Votantes, políticos, grupos de presión y funcionarios.
    - 3.1. Los votantes.
    - 3.2. Los políticos.
    - 3.3. Los grupos de presión.
    - 3.4. Los funcionarios.
- 4. Las teorías sobre el crecimiento del gasto público.
    - 4.1. Explicaciones basadas en la demanda de gasto público.
    - 4.2. Justificaciones basadas en la oferta de gasto público.
    - 4.3. Un enfoque basado en la interacción demanda-oferta.
- 5. Una explicación del crecimiento del sector público en España.
    - 5.1. Los hechos.
    - 5.2. Una explicación del crecimiento del gasto público en España.
- 6. Conclusión.



LECCIÓN 1

EL SECTOR PÚBLICO COMO SUJETO ECONÓMICO DE LA HACIENDA PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN

La **Hacienda Pública** puede definirse desde dos perspectivas:

- **Tradicional**: Como el estudio de la satisfacción de las **necesidades colectivas** a partir de recursos escasos y de uso alternativo. Se concibe como una ciencia económica que estudia un conjunto de actividades que, se realizan fuera del mercado, se manifiestan a través del proceso económico y se financian mediante el pago coactivo de impuestos. Presenta los siguientes **inconvenientes**:
  - **Enfoque objetivo**: Si solo se considera como necesidad colectiva aquella que se satisface por procedimientos ajenos al mercado, se opta por una concepción de las funciones del sector público propia del enfoque liberal de la acción del Estado.
  - **Enfoque subjetivo**: Si se considera como necesidad colectiva toda aquella que el grupo político así la considera, independientemente de que se satisfaga a través del mercado o no; la acción del sector público cubre un abanico muy amplio. Así, la Hacienda se concibe como el estudio de un agente concreto.
- Como el estudio de las funciones realizadas por el sector público en cuanto a la resolución de problemas de **asignación**, de **distribución**, de **estabilidad** y de **crecimiento**. Presenta las siguientes ventajas:
  - Cubre cualquier enfoque que se dé a la acción del grupo político.
  - Permite el estudio del sector público como:
    - Agente económico activo en la resolución de problemas.
    - Creador del marco institucional en el que se desenvuelven los sujetos privados.
  - No obliga a restringir el ámbito de la acción pública a los mecanismos coactivos (extraños al mercado), sino que permite el análisis de las empresas públicas con los mismos criterios que se aplican en el análisis microeconómico.

2. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El **criterio de diferenciación** del sector público y el privado puede basarse en un:

- **Planteamiento objetivo**. El sector público como los agentes económicos que realizan su actividad utilizando el principio de coerción y no el de intercambio voluntario.
- **Planteamiento subjetivo**. El sector público como enumeración de un conjunto de entidades, con independencia de que empleen o no el poder de coerción. Este es el planteamiento más aceptable, por el que el sector público se manifestará como una dependencia de la Administración, un organismo autónomo o como una sociedad anónima. En base a lo anterior, son integrantes del sector público:



  - **Las Administraciones Públicas**, que incluyen: la Administración Central del Estado, las Administraciones autonómicas, las Administraciones locales, la Seguridad Social y los Organismos autónomos.
  - **Las empresas públicas no financieras**, que incluyen: las unidades de producción cuya propiedad o control sean públicas y vendan sus productos en el mercado.
    - El porcentaje de la propiedad en manos de las administraciones públicas necesario para la consideración de empresa pública dependerá de la estructura de la propiedad y del grado de atomización que tenga.
  - **Las entidades financieras públicas**. El porcentaje de la propiedad en manos de las administraciones públicas necesario para la consideración de empresa pública dependerá de la estructura de la propiedad y del grado de atomización que tenga

La dificultad de atribuir una entidad al sector público se complica aún más cuando, en el contexto de un proceso de privatización, el sector público se reserva un poder de decisión extraordinario en el caso de que la empresa privatizada adopte estrategias consideradas de interés general.

3. EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES

Los **presupuestos generales** son la principal fuente estadística para el conocimiento del sector público.

Tabla 1.1. Distribución por capítulos de los ingresos y gastos del presupuesto

GASTOS	INGRESOS
Operaciones corrientes Capítulo I. Gastos de personal Capítulo II. Compras de bienes y servicios Capítulo III. Gastos financieros Capítulo IV. Transferencias corrientes	Operaciones corrientes Capítulo I. Impuestos Directos Capitulo II. Impuestos Indirectos Capítulo III. Tasas y otros tributos Capítulo IV Transferencias corrientes Capítulo V Ingresos patrimoniales
Operaciones de capital Capítulo V. Fondo de Contingencia Capítulo VI. Inversiones reales Capítulo VII. Transferencias de capital	Operaciones de capital Capítulo VI Enajenación de inversiones Capítulo VII Transferencias de capital
Operaciones Financieras Capítulo VIII. Variación de Activos Financieros Capítulo IX. Variación de Pasivos Financieros	Operaciones financieras Capítulo VIII. Variación de Activos Financieros Capítulo IX. Variación de Pasivos Financieros

El **presupuesto** se divide en los siguientes apartados:

- **Gastos** (clasificación por capítulos):
  - **Operaciones corrientes**.
    - **Capítulo I, gastos de personal**: sueldos y salarios pagados.
    - **Capítulo II, compras de bienes y servicios**: compras de bienes y servicios a las empresas.



    - **Capítulo III, gastos financieros**: pago de intereses de la deuda.
    - **Capítulo IV, transferencias corrientes**: transferencias a las familias o a las empresas para la adquisición de bienes y servicios.
  - **Operaciones de capital**.
    - **Capítulo V, fondo de contingencia**: reserva para evitar los problemas de gastos cuya financiación no estuviera prevista.
    - **Capítulo VI, inversiones reales**: gastos de inversión realizados directamente por el sector público.
    - **Capítulo VII, transferencias de capital**: pagos a empresas privadas para que lleven a cabo proyectos de inversión.
  - **Operaciones financieras**.
    - **Capítulo VIII, variación de activos financieros**: gastos destinados a la adquisición de activos financieros.
    - **Capítulo IX, variación de pasivos financieros**: desembolsos destinados a amortizar títulos previamente emitidos por el sector público.
- **Ingresos**:
  - **Operaciones corrientes**.
    - **Capítulo I, impuestos directos**: ingresos por impuestos directos.
    - **Capítulo II, impuestos indirectos**: ingresos por impuestos indirectos.
    - **Capítulo III, tasas y otros tributos**: tasas y otros tributos.
    - **Capítulo IV, transferencias corrientes**: fondos obtenidos por transferencia de otros agentes económicos y destinados a la compra de bienes y servicios.
    - **Capítulo V, ingresos patrimoniales**: ingresos procedentes del patrimonio público.
  - **Operaciones de capital**.
    - **Capítulo VI, enajenación de inversiones**: ingresos por venta de propiedades públicas.
    - **Capítulo VII, transferencias de capital**: transferencias recibidas para ejecutar proyectos de inversión.
  - **Operaciones financieras**.
    - **Capítulo VIII, variación de activos financieros**: ingresos procedentes de la venta de activos financieros.
    - **Capítulo IX, variación de pasivos financieros**: fondos recibidos por emisión de deuda pública.

Los **gastos públicos** pueden clasificarse de tres formas:

- **Clasificación económica**. Basada en la exposición por capítulos anterior:
  - Los gastos públicos pueden distribuirse en dos grandes apartados:
    - **Consumo público**: capítulos I a V de los gastos.
    - **Inversión pública**: capítulos VI y VII de los gastos.
  - **Afirmación incorrecta**: los gastos de consumo público constituyen un despilfarro del sector público. Los motivos por los que la afirmación es errónea son:
    - Tanto los gastos de consumo como los de inversión generan efectos sobre la actividad económica, ya que generan un aumento de la demanda de bienes y servicios, e incluso crean empleo (si hay recursos libres).



        - Todo gasto de inversión pública acaba generando gastos de consumo público. Se denomina **carga recurrente** a la relación entre el consumo público y la inversión pública generados por un proyecto público.
- **Clasificación orgánica**. Refleja la distribución del gasto entre los distintos componentes del sector público o departamentos ministeriales. Así, el gasto puede estar asignado a:
    - La **Casa de Su Majestad**.
    - Las **Cortes Generales**.
    - El **Tribunal Constitucional**.
    - El **Consejo General del Poder Judicial**.
    - La **Presidencia del Gobierno**.
    - Los distintos **ministerios**.
- **Clasificación funcional**. Distribuye el gasto según la naturaleza de las actividades realizadas por el sector público, diferenciándose cuatro apartados:
    - **Servicios públicos básicos**. También llamados **bienes públicos puros**, incluyen los servicios que constituyen el núcleo del estado.
    - **Gasto social**. Incluye los **bienes preferentes** y los **gastos de redistribución de rentas**.
    - **Actuaciones de carácter económico**. Incluyen los **gastos de inversión pública** y los **gastos destinados a la regulación de los mercados**.
    - **Actividades generales**. A su vez, se subdivide en tres apartados:
        - Servicios de carácter general sin finalidad concreta.
        - Transferencias entre distintas administraciones.
        - Pagos de intereses de la deuda pública.

4. PRINCIPALES ÍNDICES DE MEDIDA DEL SECTOR PÚBLICO

Los principales **índices del tamaño del sector público** se clasifican en tres grandes grupos:

- Índices de tamaño del sector público basados en los gastos públicos.
- Índices basados en los ingresos.
- Otros índices de medida del sector público.

4.1. ÍNDICES DE TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO BASADOS EN LOS GASTOS PÚBLICOS

Los **índices de tamaño del sector público basados en los gastos públicos** se clasifican en:

- **Índices agregados**:
    - Ofrecen una imagen global del tamaño del sector público, señalando la importancia de este agente económico en el conjunto de la actividad del país.
    - Comparan el gasto total con un agregado macroeconómico (Producto Interior Bruto o Renta Nacional).
    - Destacan:
        - **(G_T / PIB) 100**: Indica el gasto del sector público en la adquisición de bienes y servicios, realización de inversiones, gastos de personal y transferencias.



- **G_T**: gasto total (no financiero) del sector público. Se excluyen la adquisición de activos financieros y la amortización de pasivos financieros.
- **PIB**: Producto interior bruto.

- **Índices desagregados**:
  - Detallan la actividad del sector público tomando como referencia el Gasto Total y analizando su composición.
  - Partiendo de la **clasificación económica** y tomando como base los gastos totales (**G_T**), se obtiene qué cantidad dedica el Estado a consumo (**G_C**) y qué cantidad a inversión (**I_P**). Esto resulta esencial para comprobar si contribuye o no al crecimiento económico.
    - **(G_C / G_T) 100**: Indica qué cantidad es dedicada al consumo por el estado.
    - (I_P / G_T) **100**: Indica qué cantidad es dedicada a la inversión por el estado.
  - Partiendo de la **clasificación funcional** y tomando como base los gastos totales (**G_T**), se obtiene qué cantidad de los gastos públicos se dedica a cada una de las actividades de la Administración.
    - **(Importe dedicado a la actividad / G_T) 100**.

4.2. ÍNDICES BASADOS EN LOS INGRESOS

Los **índices basados en los ingresos** se clasifican en:

- **Índices agregados**:
  - La **presión fiscal**: el total de impuestos (**T**) dividido por el producto interior bruto (**PIB**):
    - **(T / PIB) 100**.
  - El **esfuerzo fiscal** o **índice de Frank**: la presión fiscal dividida por la renta per cápita o el producto interior bruto per cápita.
    - **(T x Población / PIB^2)**.
    - Principales **inconvenientes**:
      - Si aumenta la población, el índice crece, aunque no hayan subido los impuestos.
      - Si la economía muestra un proceso de crecimiento, medido por el PIB, el índice disminuye mucho. Esto se debe a que este factor se encuentra elevado al cuadrado.
  - La **carga fiscal**: el total de impuestos (**T**) menos el valor de los bienes y servicios suministrados por el sector público (**V**), todo ello dividido por la renta nacional (**Y**) menos el mínimo de subsistencia (**M**).
    - **[(T – V) / (Y – M)]**.
    - Es el índice más adecuado para medir el esfuerzo de la población en materia tributaria, pues en el denominador se tienen en cuenta la renta disponible tras cubrir los gastos mínimos de subsistencia.
- **Índices desagregados**: la desagregación puede realizarse de dos modos:
  - Distinguiendo entre impuestos directos e indirectos:
    - **(T_{DIR} / T) 100**: indica qué cantidad del total de impuestos provienen de impuestos directos.



- **(T_{IND} / T) 100**: indica qué cantidad del total de impuestos provienen de impuestos indirectos.

- Distinguiendo entre distintos grupos de renta (**T_I**):
  - **(T_I / T) 100**: indica qué cantidad del total de impuestos proviene de cada grupo de renta. Resulta un índice adecuado para el cálculo de la carga fiscal para cada grupo de contribuyentes.

4.3. OTROS ÍNDICES DE MEDIDA DEL SECTOR PÚBLICO

Los **otros índices de medida del sector público** podemos clasificarlos en:

- **Los que miden el desequilibrio de las cuentas del sector público**.
  - **[(T – G) / PIB] 100**: mide la importancia del déficit o superávit públicos en términos del PIB.
  - **(Deuda / PIB) 100**: mide el endeudamiento total del sector público, mostrándolo como un porcentaje del PIB.
- **Los miden la participación del sector público en la producción total de la economía**.
  - **(VAB_{SP} / $VAB_{SECTOR\ TERCIARIO}$) 100**: indica la participación de la producción del sector público en el conjunto de los servicios producidos por el país.
  - **($EMPLEO_{SP}$ / $EMPLEO_{TOTAL}$) 100**: indica el porcentaje de mano de obra del país ocupado por el sector público.
  - **(EMPLEO $GENERADO_{SP}$ / EMPLEO $GENERADO_{TOTAL}$) 100**: indica si el sector público está actuando como un motor directo en la creación de empleo del país.

5. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

El conocimiento de los índices anteriores nos permite realizar comparaciones entre los datos de nuestro país y los restantes miembros de la Unión Europea (ver tabla adjunta).

PAÍS	(G_T / PIB) 100	(T / PIB) 100	[(T – G) / PIB] 100	(Deuda / PIB) 100
ALEMANIA	44,7	44,9	-0,2	79,8
AUSTRIA	51,1	49,8	-1,3	89.5
BÉLGICA	53,6	52,5	-1,2	105,6
DINAMARCA	58,9	55,9	-3,0	59,3
ESLOVAQUIA	38,4	35,8	-2,6	60,1
ESLOVENIA	48,3	45.7	-2,6	89,7
ESPAÑA	41,9	37,4	-4,5	111,5
ESTONIA	37,1	37,0	-0,1	12,7
FINLANDIA	59,1	58,1	-0,9	70,1
FRANCIA	55,6	52,3	-3,1	116,1
GRECIA	46,0	44,5	-1,5	188,2
HUNGRÍA	48,3	45,4	-2,9	90,1
IRLANDA	39,3	36,2	-3,1	132,0
ITALIA	49,9	47,8	-2,1	147,4
LUXEMBURGO	44,6	43,6	-0,9	33,5
PAÍSES BAJOS	49,5	47,5	-2,0	87,7
POLONIA	41,5	38,5	-2,9	58,4
PORTUGAL	47,2	44,9	-2,4	142,2
REINO UNIDO	45,2	41	-4,1	103,1
REP.CHECA	43,3	40,7	-2,6	60,9
SUECIA	51,4	50,6	-0,8	48,3
ZONA EURO	48,7	46,9	-1,8	106,9
USA	36,8	32,1	-4,6	106,5
OCDE	40,4	37,3	-3,2	111,2

A partir de la tabla anterior, se desprenden los siguientes extremos:



- La importancia cuantitativa del gasto público en términos de proporción del PIB, ya que una gran mayoría de países destinan al gasto del sector público más del 45% de los bienes y servicios producidos.
- La importancia de la cifra de ingresos públicos ordinarios sobre el total de la renta generada.
- En España, la participación tanto del gasto público como de los ingresos ordinarios están por debajo de los valores medios. Esto se aduce para argumentar que la presión fiscal en España aún podría ser incrementada, argumento contradicho por:
    - El índice de Frank: al ponderarse la presión fiscal con el producto per cápita del país se obtiene que el esfuerzo fiscal de los españoles no es inferior al de otros europeos.
    - España presenta un índice superior de esfuerzo tributario debido al rápido incremento de la presión fiscal en los últimos años.
- La importancia de las situaciones de déficit o superávit de las cuentas públicas de los países.
    - Para imponer normas de autolimitación a los miembros de la UE, se aprobó el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento**.
    - La crisis económica que surgió en el 2008 conllevó una reaparición de los déficits, que alcanzaron cifras importantes.

6. RECAPITULACIÓN

- **Hacienda Pública** como disciplina que estudia la intervención del sector público en la resolución de los problemas económicos de una sociedad.
- Se opta por el concepto subjetivo del **Sector Público**, lo que entraña dificultades al determinar el control de las empresas públicas.
- La principal fuente estadística es los **Presupuestos Generales**, de la que se obtiene datos para elaborar los principales **índices de medida del tamaño del sector público**.
- La importancia del sector público en las economías de mercado.



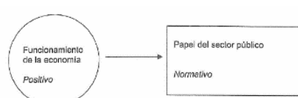
LECCIÓN 2

LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PÚBLICO

1. INTRODUCCIÓN

El sector público cada vez es mayor. En este contexto, se plantean las siguientes cuestiones: ¿cuál es el papel del Estado en economías de sistemas de mercado? ¿Qué hace el sector público y cuáles deberían ser sus funciones?

A partir de un análisis sobre cuál es el funcionamiento de una economía de mercado y a qué resultados llega la actuación de los agentes económicos (**análisis positivo**), se plantea el papel que se reserva el Estado (**prescripciones normativas**).



El esquema de la izquierda permite interpretar las dos visiones fundamentales propuestas sobre esta cuestión:

- **Visión liberal**: la acción liberal, expresada en el mercado, es capaz de solucionar los diferentes problemas económicos. Así, el sector público debe tener un papel restringido en la economía de un país.
- **Visión intervencionista**: el mercado no resuelve adecuadamente algunos problemas de la economía, necesitando que el Estado adquiera un mayor protagonismo como garante del interés general.

Para definir las funciones del sector público es preciso partir de la cla**sificación de los problemas económicos reales**:

- **Problemas de asignación de recursos**: qué bienes deben producirse y cómo hacerlo.
- **Problemas de distribución**: cómo repartir el conjunto de bienes y servicios producidos.
- **Problemas de estabilidad económica**: desequilibrios básicos de la economía del país.
- **Problemas de crecimiento económico**: cómo aumentar, a lo largo del tiempo, el total de los bienes disponibles para satisfacer las necesidades de la población.

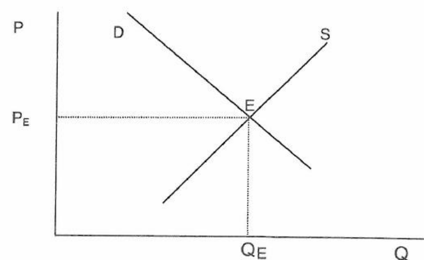
A continuación, se tratará cada problema en un epígrafe, abordado desde el doble planteamiento.

2. ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Planteamiento liberal: el problema se soluciona mediante la acción individual expresada libremente en el mercado.

- La **demanda** (**D**) y la **oferta** (**S**) expresan los deseos de los individuos y el mercado determina la cantidad y el precio que corresponde a cada bien o servicio.
- El mercado determina eficientemente qué bienes y a qué precio deben fabricarse (figura 2.1):





   - En **equilibrio** (**E**), se garantiza que el **precio** (**P**) es igual al **coste marginal** (**CMg**): **P = CMg**.
- El empresario, buscando su propio interés, elegirá la combinación de los recursos (tierra, capital y trabajo) más rentable, basándose en la productividad de cada factor de producción, los precios de estos recursos, y el precio del bien o servicio finalmente ofrecido.
- **Requisitos** (independientes entre sí) para que el **mecanismo de mercado** funcione:
   - **Rivalidad en el consumo**: ningún ciudadano puede disfrutar de un bien o servicio cuando otro lo está utilizando.
   - **Posibilidad de exclusión**: oportunidad de excluir del consumo a aquellas personas que no paguen un precio por el producto.
- **Clasificación de los bienes** basada en los dos requisitos anteriores:

	Exclusión	No exclusión
Consumo rival	**Bienes privados puros** Alimentos, ropa...	**Bienes mixtos** Calle congestionada
Consumo no rival	**Bienes mixtos** Autopista de peaje, representación teatral	**Bienes públicos puros** Defensa, seguridad...

- El **sector público** limita su acción a suministrar aquellos bienes y servicios para los que no puede existir un mercado, que son los **bienes públicos puros** de la clasificación anterior. Al no poder cobrarse un precio por ellos, se financiarán mediante los impuestos.

Planteamiento intervencionista: el problema se soluciona mediante una participación del sector público en todos aquellos supuestos en los que el mercado no produce los resultados óptimos (fallos de mercado). La **teoría de los fallos de mercado** se resume en los siguientes postulados:

- **Mercados de competencia imperfecta**. En estos mercados no se puede garantizar la condición P = CMg.
   - En un monopolio, el empresario elegirá la cantidad en la que el coste marginal sea igual al ingreso marginal (CMg = IMg). Es decir, una cantidad inferior y precio superior a los de competencia perfecta.
- **Presencia de efectos externos**. La demanda no refleja todos los beneficios para la sociedad, ni la oferta todos los costes. Esto se debe a que tanto empresario como consumidor sólo prevén los costes y beneficios individuales, no los posibles efectos de su actividad en terceros.
- **Información asimétrica**:
   - El análisis de los mercados de competencia perfecta supone que los vendedores y los compradores disponen de la misma información.



    - En la realidad, el vendedor suele tener más información que el comprador. En este sentido, el sector público realiza diversas actuaciones: normas sobre marcas, patentes, publicidad…
- **Bienes preferentes y prohibidos**: situaciones en las que la sociedad valora positiva o negativamente los resultados alcanzados por la libre acción individual. En este sentido:
    - **Bienes preferentes**: la sociedad determina que el **m**ercado produce una cantidad insuficiente de productos. Esto conlleva un precio demasiado alto, por lo que se encomienda al sector público complementar la oferta privada o subvencionar la adquisición.
    - **Bienes prohibidos**: la sociedad determina que la producción de determinados bienes es un mal para aquella, por lo que se encomienda su prohibición al sector público.

3. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Planteamiento liberal: la regla de distribución adoptada por el mercado es eficiente y justa (Bates Clarck). Partiendo de la **regla de igualdad entre la retribución obtenida y el valor del producto marginal**, para el **factor trabajo** resulta que el **salario** (**w**) es igual a la **productividad del trabajador** (**PMgN**) por el **precio del producto** (**P_X**): **$w = P_X \times PMgN$**.

- Cada uno percibimos en proporción a lo que aportamos a la sociedad.
- Inconvenientes:
    - La redistribución afecta a los incentivos de los sujetos económicos:
        - ¿Para qué esforzarme si una parte del rendimiento me va a ser detraído?
        - ¿Para qué trabajar más si me van a dar ingresos sin hacerlo?
    - A la larga genera clientelas políticas, pues es de la autoridad pública de donde proceden los ingresos.

Planteamiento intervencionista: en cuestión de distribución de la renta, este tipo de planteamientos tiene múltiples orígenes:

- **La noción de justicia**: a su vez se subdivide en un doble planteamiento, según se considere que:
    - Lo justo es percibir de acuerdo con lo que se aporta.
    - Lo justo es percibir de acuerdo con lo que se necesita.
- **El condicionamiento del reparto inicial**: la distribución inicial de los recursos condiciona la presunta justicia o no del resultado final, así como de aquellos supuestos en los que las personas carecen de recurso alguno, pues su edad o circunstancias les impiden participar en los procesos productivos.
- **Los efectos externos positivos derivados de la igualdad en la distribución**: la estabilidad social de un sistema político no puede garantizarse en aquellas circunstancias en las que una parte importante de la sociedad vive en situación de pobreza extrema.
- **Redistribución en favor de los desfavorecidos ventajosa**: la redistribución en favor de los más desfavorecidos puede conducir a un aumento de la producción y, por ello, de la renta, de modo que al final todos salgan ganando (Kaldor). Esto se produce por efecto del proceso multiplicador.

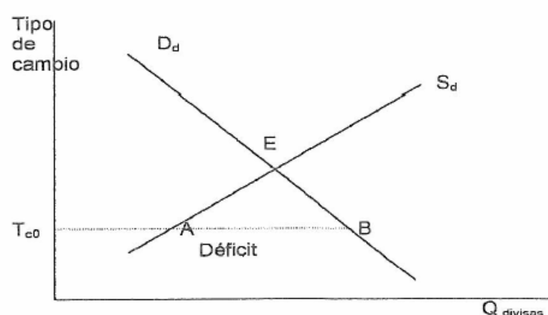
4. ESTABILIDAD ECONÓMICA



Planteamiento liberal: parte de la creencia en las virtudes del mercado para resolver los problemas económicos. En una economía de pleno empleo de los recursos, la Renta Nacional coincide con el nivel de Renta Nacional de pleno empleo, sin que un aumento de precios pueda hacer crecer el total de bienes y servicios producidos.

- Las políticas fiscales o monetarias gubernamentales no pueden aumentar el nivel de renta o empleo.
- La política monetaria puede afectar sustancialmente al nivel de precios. Para ello se emplea la **ecuación cuantitativa del dinero**, que tiene dos versiones:
  - **Versión estática**: **Oferta monetaria** (**M_s**) por la **velocidad de circulación del dinero** (**V**) es igual al **nivel de precios** (**P**) por la **renta nacional** (**Y**). **$M_s \times V = P \times Y$**.
  - **Versión dinámica**: **Tasa de crecimiento en la cantidad de dinero** (**g_{mt}**) es igual a la **tasa de inflación** (**p_t**) más el **crecimiento en el nivel de renta** (**g_{Yt}**), todos ellos referidos al mismo **periodo de tiempo** (**t**): **$g_{mt} = p_t + g_{Yt}$**.
- Se excluye la posibilidad de que se den desequilibrios en las cuentas del sector público, pues impera la **regla del equilibrio presupuestario**: el endeudamiento del Estado sólo se justifica cuando se utiliza para financiar inversiones públicas suficientemente rentables para generar ingresos con los que pagar los intereses de la deuda y devolver la cantidad prestada.
- La **balanza de pagos** también estará en equilibrio si dejamos que el tipo de cambio de las monedas se fije libremente en los mercados de divisas.
  - La **demanda de divisas** (D_d):
    - Cuanto mayor es el precio de la moneda extranjera, más caro será para los españoles adquirir dividas y comprar en el exterior.
    - Presenta una línea descendente.
  - La **oferta de dividas** (S_d):
    - Cuanto mayor sea el tipo de cambio, más rentable sale vender en el exterior nuestros bienes, servicios o títulos.
    - Presenta una línea ascendente.

Figura 2.2. Funcionamiento del mercado de divisas



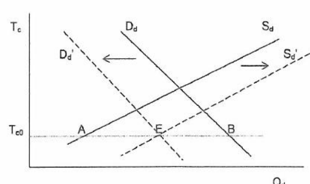
Planteamiento intervencionista: parte de la **teoría de Keynes**, que comprende las siguientes ideas generales:

- **La disminución del salario no conduce al pleno empleo**. El nivel de empleo lo determina la demanda efectiva de bienes y servicios, por lo que una reducción de los salarios rebajará los ingresos de los trabajadores. Ello conllevará un menor consumo y los empresarios tendrán que reducir la producción, por lo que se acabará generando un mayor paro.



- **No existe el pleno empleo**.
- **La inflación no es un fenómeno monetario**, pues el nivel de renta no es constante.
- El **Estado debe actuar** modificando el nivel de gasto, de transferencias o de impuestos, de acuerdo con la situación económica del país. Así, para luchar contra:
    - El **desempleo**: aquel realizará políticas fiscales expansivas, aunque conlleve déficit público.
    - La **inflación**: aquel realizará políticas fiscales restrictivas que reduzcan la demanda agregada y hagan bajar los precios.
- Una **intervención del Estado cada vez mayor**, justificada en los fenómenos como la inflación de costes o el estancamiento con inflación, a través de acuerdos con los empresarios y sindicaros o mediante reformas estructurales.
- Se descarta la **regla del equilibrio presupuestario** en el funcionamiento del sector público. Los desequilibrios de la balanza de pagos se solucionan mediante los tipos de cambio flexibles, la alteración del nivel de renta, los precios o el tipo de interés de los títulos, por los que se modifica los parámetros de la oferta y la demanda de divisas. Así, el tipo de cambio rígido podría acabar siendo el de equilibrio en el mercado.

Figura 2.3. Cambios en el equilibrio en el mercado de divisas



- La situación inicial (D_d y S_d) presentan un déficit marcado por la distancia AB. Si el gobierno lleva a cabo una política montería restrictiva originará una elevación de los tipos de interés, una reducción en la tasa de inflación y una caída del nivel de renta. Estas variables afectan al sector exterior:

Y↓: reducción de importaciones y de la demanda de divisas

p↓: reducción de importaciones y de la demanda de divisas, aumento de las exportaciones y de la oferta de divisas

r↑: entrada de dinero caliente y aumento de la oferta de divisas, los ciudadanos del país no adquieren títulos extranjeros, se reduce la demanda de divisas.

- Conclusión: las políticas fiscales y monetarias gubernamentales pueden asegurar el equilibrio del sector exterior, aun cuando este funcione con tipos de cambio rígidos.

5. CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los **problemas de crecimiento económico** se refieren a las posibilidades de aumentar la producción de bienes y servicios a lo largo del tiempo. Dicha capacidad depende de la cantidad de recursos de que dispone el país, por ello, hay que examinar las causas que explican un aumento en los recursos.

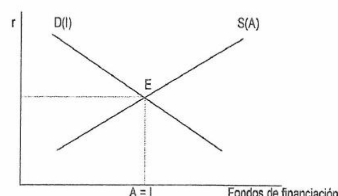
- Los recursos se dividen en tres factores fundamentales: tierra (L), trabajo (N) y capital (K).
- La **inversión** es el incremento en el equipo capital (K) de una economía, de ahí que el estudio de los problemas de crecimiento haya estado unido al análisis de los procesos de ahorro e inversión.

Planteamiento liberal: el marcado es capaz de solventar por sí solo dichos problemas.



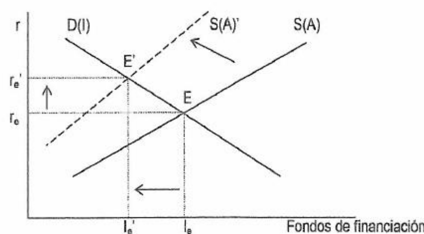
- Los **ciudadanos** ofrecen sus **ahorros** en los mercados financieros.
  - A mayor tipo de interés ofrecido, mayor será la disponibilidad a ahorrar de los ciudadanos.
- Las **empresas** demandan tales fondos (los ahorros de los ciudadanos) para financiar sus **proyectos de inversión**.
  - A mayor tipo de interés, menos proyectos de inversión se llevarán a cabo.

Figura 2.4. El mercado financiero y la determinación del volumen de ahorro e inversión



- El libre funcionamiento del mercado establece un **valor de equilibrio** para el tipo de interés y para el volumen de ahorro e inversión del país. Dicho **nivel de inversión** explica el ritmo de **crecimiento económico**.
- La **actividad** del **sector público** es **contraproducente**: al cobrar impuestos se reduce la renta disponible de los ciudadanos y, por tanto, su ahorro. Así, disminuye la oferta de fondos, que conlleva un aumento de los tipos de interés y una disminución de la inversión privada. En conclusión, se reduce el ritmo de crecimiento económico.

Figura 2.5. Efectos de los impuestos en el nivel de inversión



Planteamiento intervencionista: considera que la intervención del estado no es negativa para el crecimiento económico. Así:

- Aun reduciéndose la inversión privada, el **efecto total** sobre el **crecimiento económico** es **indeterminado**, pues, el sector público lleva a cabo gastos de infraestructuras con dichos impuestos que colaboran en el desarrollo del país.
- La libre acción privada tiende a perpetuar y acentuar los **desequilibrios territoriales**.
- Los procesos de reindustrialización exigen un papel directo del Estado para que los costes del proceso de ajuste sean mínimos.
- El crecimiento económico depende de las innovaciones tecnológicas y del desarrollo técnico. La intervención estatal en los mismos es determinante tanto para financiar proyectos de inversión básica, como en el desarrollo de nuevos productos.

6. TABLA RESUMEN



	PLANTEAMIENTO LIBERAL	**PLANTEAMIENTO INTERVENCIONISTA**
ASIGNACIÓN DE RECUSOS	Bienes públicos puros	Bienes públicos puros Fallos de mercado: monopolio, efectos externos, información asimétrica, bienes preferentes y prohibitivos…
DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA	El mercado distribuye de forma eficiente y justa	Diferente idea de justicia: ausencia de recursos, reparto de recursos, estabilidad social, asegurar el crecimiento…
ESTABILIDAD ECONÓMICA	No hay necesidad de política macroeconómica **Paro**: flexibilidad salarial **Inflación**: fenómeno monetario **Equilibrio de las cuentas públicas**: uso de la regla del presupuesto equilibrado **Equilibrio exterior**: tipos de cambios flexibles	Papel decisivo del sector público **Paro**: causado por la falta de demanda efectiva. Necesidad de políticas expansivas **Inflación**: no es un simple problema monetario. Si se debe a exceso de demanda, se deben usar políticas restrictivas. Si es un shock de oferta, reformas estructurales y políticas de rentas **Equilibrio presupuestario**: se abandona la regla del presupuesto equilibrado. Déficit cuando se usan políticas expansivas. Superávit cuando se usan políticas restrictivas **Equilibrio exterior**: uso de políticas internas para lograr el equilibrio en la balanza de Pagos, sin modificar el tipo de cambio.
CRECIMIENTO ECONÓMICO	El mercado determina (tipo de interés) el valor de la Inversión que es igual al Ahorro El sector público reduce el crecimiento al establecer impuestos que reducen el Ahorro	El sector público puede contribuir al crecimiento, si los impuestos se destinan a infraestructuras La innovación técnica requiere el apoyo del sector público El crecimiento sin intervención pública genera desequilibrios territoriales

7. ¿HAY UN TAMAÑO ÓPTIMO PARA EL SECTOR PÚBLICO?



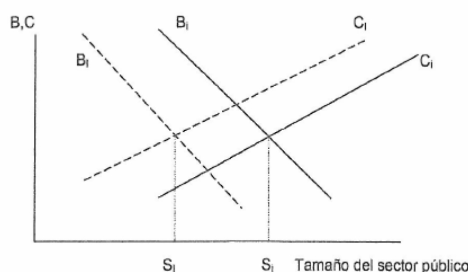


Figura 2.6. Tamaño óptimo del sector público

Los **beneficios que se obtienen de la acción del sector público** (B):

- Los beneficios son decrecientes al aumentar el tamaño del sector público.

Los **costes de la acción del sector público** (C):

- Los costes son crecientes, pues a mayor tamaño del sector público mayor volumen de impuestos pagarán los ciudadanos.

El **tamaño óptimo del sector público** se sitúa en el nivel donde el coste sufrido es igual al beneficio obtenido. No obstante, la determinación de este nivel varía según el planteamiento empleado:

- **Planteamiento liberal** (líneas discontinuas): tiende a infravalorar los beneficios y a sobrevalorar los costes.
- **Planteamiento intervencionista** (líneas continuas): tiende a sobrevalorar los beneficios y a infravalorar los costes.

8. CONCLUSIÓN: PROPOSICIONES NORMATIVAS Y POSITIVAS EN LA HACIENDA PÚBLICA

El **análisis positivo** defenderá uno u otro planteamiento:

- **Planteamiento liberal**: si el resultado evidencia que el mercado puede resolver adecuadamente los problemas, el Estado asumirá una función residual estableciendo las condiciones necesarias para el libre juego de la acción individual.
- **Planteamiento intervencionista**: si el resultado evidencia deficiencias en los resultados obtenidos, el Estado intervendrá para corregirlas.

Así, las **prescripciones normativas** se fundamentan en el análisis positivo anterior. Pero, además, se deberá estudiar los efectos de las diferentes políticas de ingresos y gastos del Estado. Así, el análisis tiene un triple componente:

- Plantear si la intervención pública está o no justificada.
- Enunciar las posibles soluciones.
- Analizar las consecuencias de las políticas alternativas.



LECCIÓN 3

ANÁLISIS POSITIVO DEL SECTOR PÚBLICO: COMPORTAMIENTO Y EVOLUCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En este tema se expondrán las **principales teorías** que explican el **crecimiento del sector público**, según:

- Se atribuya a presiones de la demanda de servicios suministrados por el Estado.
- Se atribuya a la oferta de gasto público.
- Se atribuya a una interacción de los dos elementos anteriores.

Finalmente, se expondrán los elementos característicos de la evolución del **gasto público** en España.

2. LA TEORÍA DEL ESTADO Y DE LAS CONSTITUCIONES

Parte de la idea que de los individuos de una sociedad salen ganando cuando entregan al Estado determinadas funciones, entre ellas el monopolio de la coacción y el ejercicio de la fuerza.

La búsqueda del propio interés hará que unos individuos traten de despojar a otros sus propiedades. En este contexto, el Estado se configura como un tercero al que aquellos acuden para que se ocupe de proteger sus propiedades y castigar las infracciones contra sus derechos.

La existencia de normas constitucionales surge de la necesidad de **limitar el ejercicio de la violencia** por parte del Estado.

3. VOTANTES, POLÍTICOS, GRUPO DE PRESIÓN Y FUNCIONARIOS

Los votantes, representantes políticos, grupos de presión y funcionarios, que administran la acción pública, se mueven con el objetivo de satisfacer sus intereses, sometidos a aquellas restricciones que su posición en el proceso les impone.

3.1. LOS VOTANTES

La **interpretación económica** del ejercicio del derecho al sufragio activo presenta dos dificultades:

- La extensión del análisis económico a materias no incluidas tradicionalmente en la ciencia económica.
- La **inclusión en el análisis económico** de **variables** que permitan explicar el ejercicio de dicho derecho. Esta segunda cuestión es la que más nos interesa, y para exponerla haremos uso del **modelo de Downs**.
    - **Planteamiento**: la **acción del votante** (**R**) depende de la **probabilidad** de que su comportamiento **afecte** al **resultado** de la elección (**π**), de los **beneficios** que le reporte la



victoria del grupo político que prefiere (**B**), de los **costes** de acudir a las urnas (**C**), de los **beneficios** de participar (**D**).

$$R = B \times \pi + D - C$$

- **Conclusiones**:
  - **La irrelevancia de los votos cautivos**: pues todos los votantes valoran los beneficios que les reportará que un determinado partido gane las elecciones.
  - **La probabilidad de afectar en el resultado (π)**: cuanto mayor sea dicha probabilidad, más fácil será que se produzca una mayor participación.
  - **Los costes de participar en el proceso**: a menores costes, mayor participación. Así se explica que la jornada electoral se celebre en días festivos preferiblemente a laborables.
  - **Los beneficios de participar (D)**: como la satisfacción de sentirse parte de los ganadores, puede conllevar que se apueste más fácilmente por el equipo ganador.

3.2. LOS POLÍTICOS

La presencia de un número limitado de partidos políticos que se disputan un mercado de votantes potenciales es similar la situación de un oligopolio. Así, el dirigente político tratará de hacer máximo el número de votos. De lo anterior se desprenden las siguientes **conclusiones**:

- En países con un **sistema electoral de tendencia bipartidista**, ambos grupos políticos tenderán a ocupar el centro político. De forma que sus ofertas electorales serán muy similares.
- En países con un **sistema electoral de tendencia multipartidista**, tendrán lugar soluciones inestables, pues la tendencia de los grupos políticos mayoritarios hacia el centro político se ve compensada con la entrada de competidores potenciales en los respectivos extremos.
- Los dirigentes políticos tratarán de distribuir los costes de su acción de gobierno de forma que ningún colectivo se vea especialmente perjudicado, a la par que tratará de beneficiar a grupos singulares de votantes cuya movilización en favor puede resultar decisiva en la victoria electoral. Así:
  - Los **periodos prelectorales** se caracterizan por importantes aumentos del gasto. Esto lleva a que los políticos tiendan a **sobrevalorar** los beneficios derivados de estas acciones.
  - Los **inicios de mandato** se caracterizan por las medidas de ajuste más importantes. Esto lleva a que los políticos tiendan a **subestimar** los costes derivados de estas acciones

3.3. LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los **grupos de presión** son grupos organizados que defienden sus propios intereses, actuando al margen del proceso electoral, con el fin de influir en la relación entre los votantes y sus representantes o, incluso, la acción del gobierno.

Entre las **causas** por las que un individuo o colectivo decide formar parte de un grupo de presión se encuentran:

- La formación de grupos de presión es más fácil cuando el número de integrantes es más pequeño, mientras que el comportamiento por libre se producirá en los grupos más amplios.



- La preexistencia de asociaciones ya formadas que, posteriormente, decide utilizar sus medios para influir en los resultados de la acción gubernamental.

Los **medios** que disponen los medios de presión para condicionar la acción del sector público son, entre otros:

- **La entrega de fondos** para contribuir a la elección de los candidatos que defiendan sus intereses. Así, los elementos claves del análisis se recogen en las normas que regulan las fuentes de ingresos de los partidos políticos, los límites establecidos sobre estos recursos, y las exigencias o no de la publicidad de estas aportaciones.
- **La existencia de deficiencias en la información disponible por el sector público antes de llevar a cabo una decisión**. Esto puede llevar a una consulta a los sectores más interesados. Los grupos de presión presentarán como única solución viable aquella que coincide más exactamente con sus intereses.
- **La posibilidad de suministrar información a los votantes**. Los grupos de presión facilitan al ciudadano el acceso a la información sobre las consecuencias de la acción gubernamental, para que decida si decide seguir apoyándolo. Obviamente, dicha información será sesgada y tenderá a favorecer sus puntos de vista. Como única limitación, solo debería garantizarse la veracidad en la información suministrada, favoreciendo así la pluralidad de opiniones.

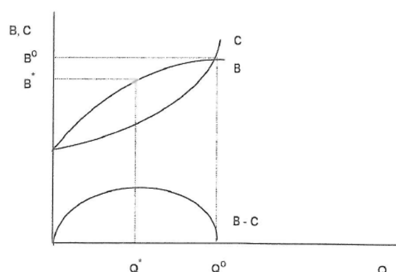
3.4. LOS FUNCIONARIOS

Los **funcionarios** son quienes acaban proveyendo los bienes y servicios de la actividad pública.

Según el **análisis de Niskanen**:

- Se puede distinguir entre:
    - **La agencia**. Esta observa el nivel de servicio público suministrado y asigna el presupuesto (B) considerando que existe una relación entre éste y la calidad del servicio prestado, pero desconoce el coste de entregar las distintas unidades de bienes o servicios públicos.
    - **El funcionario**. Este conoce el coste de suministrar las distintas unidades de bienes o servicios públicos y, además, tiene sus propios intereses en el proceso. Así, entre otros, el de hacer máximo el presupuesto disponible, pues su importancia en la administración depende de la cantidad de fondos que administra.
- **Comportamiento de los funcionarios y del gasto presupuestario**:
    - El **presupuesto** (B**)** es creciente, pero a un ritmo decreciente.
    - Los **costes** (**C**) son crecientes, a una tasa cada vez mayor.
    - **Línea** (**B-C**), que representa la diferencia entre el presupuesto recibido y el coste de producir el servicio público.
    - Dado que los funcionarios pretenden disponer de un presupuesto amplio, elegirán la cantidad (Qº), con un presupuesto mayor (Bº). Esto explica el fenómeno habitual de que toda unidad de gasto tiende a agotar el presupuesto que se le asigna.





- La premisa de que la conducta de los funcionarios colabora al crecimiento del gasto público también se explica por otras causas:
  - Cuando la unidad de gasto no agota el presupuesto asignado, la agencia considera que reciben fondos excesivos, por lo que recortará su dotación en futuros presupuestos. Esto elimina los incentivos a una gestión responsable y eficiente, pues el único resultado será una dotación presupuestaria menor en el futuro.
  - La ausencia de precios en el sistema de decisión pública impide medir la eficiencia de la actuación de los funcionarios, lo que dificulta establecer mecanismos que incentiven determinados comportamientos a través de los salarios.

4. LAS TEORÍAS SOBRE EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

Las teorías sobre el crecimiento del gasto público se clasifican fácilmente en la tabla siguiente:

Tabla 3.2. Teorías alternativas sobre el crecimiento del gasto público

Causa del crecimiento del gasto	Teorías
Demanda	Ley de Wagner Efecto desplazamiento-efecto inspección Ilusión fiscal Redistribución de la renta Grupos de interés
Oferta	Ciclo electoral Comportamiento de los funcionarios Ideología de los partidos Centralización vs descentralización
Demanda-Oferta	Enfermedad de *Baumol*

4.1. EXPLICACIONES BASADAS EN LA DEMANDA DE GASTO PÚBLICO

Las **explicaciones basadas en la demanda de gasto público** son las siguientes:

- **Ley de Wagner**. El desarrollo económico del país impulsa presiones crecientes por parte de la sociedad en favor de un aumento del gasto público, por dos tipos de razones:
  - Las sociedades más desarrolladas también son más complejas y conflictivas, lo que requiere una mayor intervención estatal.



    - Los bienes y servicios públicos son bienes superiores y **elásticos**. Es decir, la elasticidad-renta del gasto público es mayor que la unidad, y por eso, al incrementarse la renta, también aumenta el deseo de un mayor gasto público.
- **Teoría del efecto desplazamiento-efecto inspección**. El gasto público tiende a crecer a lo largo del tiempo:
    - **Efecto desplazamiento**: En determinados periodos críticos para la sociedad, ésta acepta un esfuerzo suplementario para afrontarlos, es decir, un incremento del gasto público.
    - **Efecto inspección**: Superadas las circunstancias críticas, la sociedad se ha acostumbrado al nivel de impuestos existentes y acepta que la mayor recaudación se dedique a una mejora en la provisión de bienes y servicios públicos.
- **Teoría de la ilusión fiscal**. Destaca que los demandantes de un mayor gasto público, conscientes de los beneficios que les reportarán las distintas políticas del sector público; erróneamente consideran que los costes de las mismas se repartirán entre todos los grupos sociales o, incluso, obvian tales costes.
- **Teoría de la redistribución de la renta**. Tras la II Guerra Mundial, el sufragio activo se amplía a sectores de renta baja, lo que lleva al votante medio a un nivel inferior de ingresos respecto del que había con el sufragio censitario. Como los grupos políticos tienden a acercarse al estrato medio de los votantes, serán más sensibles a las demandas de estos grupos, entre otras, las de aumentar el gasto público.
- **Teoría de los grupos de interés**. Los grupos de interés poderosos tienen a aumentar la demanda de los gastos públicos que les benefician directamente. Así, la sociedad ejerce una presión creciente sobre el nivel de gasto público ajena al puro proceso electoral.

4.2. JUSTIFICACIONES BASADAS EN LA OFERTA DE GASTO PÚBLICO

Las **justificaciones basadas en la oferta de gasto público** consideran que el aumento de éste se debe al comportamiento de quienes ofrecen distintos programas de gasto. Comprende las siguientes teorías:

- **Teoría del ciclo electoral**. Se distinguen dos periodos:
    - **Periodo prelectoral**. En el que los poderes públicos inician o aceleran programas de gasto con la finalidad de aparecer ante los votantes como buenos gestores públicos. Incluso superando el presupuesto.
    - **Periodo postelectoral**. En el que los poderes públicos, tras haber sido reelegidos, proceden a recortar el gasto público o bien al aumento de los impuestos, con la esperanza de que tal esfuerzo se olvide llegada la siguiente consulta electoral.
- **Teoría del comportamiento de los funcionarios**. La provisión de los bienes públicos requiere un volumen de recursos crecientes. Esto se debe, entre otras causas a:
    - La seguridad del funcionario en su puesto de trabajo.
    - La falta de precios que permitan medir la productividad.
    - La existencia de diferentes servicios suministrados por una misma unidad administrativa.
    - Las dificultades para evaluar el rendimiento de las unidades administrativas.
    - La ausencia de mecanismos sancionadores automáticos de la mala gestión.
- **Teoría de la ideología de los partidos**.
    - Los **partidos liberales** son menos proclives a las políticas de redistribución de rentas, pues constituyen una causa de crecimiento del gasto público.

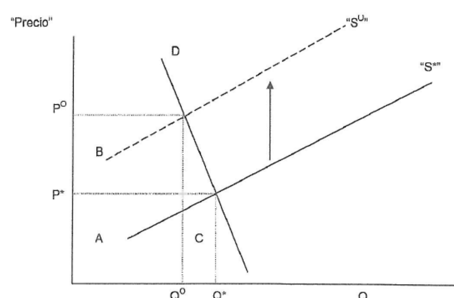


    - Los **partidos socialdemócratas** son más proclives a las políticas anteriores, ergo, más proclives al aumento del gasto público.
- **Teoría de la descentralización-centralización**. El **proceso de descentralización** de la estructura estatal, puede contribuir al:
    - **Aumento del gasto público**. Entre las causas: La duplicación de funciones realizadas por el sector público o la financiación de los entes autonómicos o locales por parte del poder central.
    - **Reducción del ritmo de crecimiento del sector público**. Los beneficios y los costes de la actividad pública se ven con mayor claridad, al estar más próximos a los ciudadanos.

4.3. ENFOQUE BASADO EN LA INTERACCIÓN DEMANDA-OFERTA

El **análisis de Baumol** trata de explicar cómo la confluencia de una demanda rígida de gasto público y una oferta que se desplaza para reflejar costes crecientes, puede explicar la tendencia al crecimiento del gasto público.

Figura 3.2. Demanda inelástica y aumento de costes en la provisión de servicios públicos



- En la **situación inicial**: Curva de demanda (D) y curva de oferta (S), se está produciendo un nivel de suministro de servicios públicos (Q*) a un precio (P*).
    - La **productividad del sector público** es inferior a la del sector privado, mientras que el crecimiento en los **costes salariales** del sector privado es similar al de los aumentos de sueldo de los funcionarios.
    - El **nivel de gasto público** viene determinado por P* x Q*, y representado por la suma de las dos áreas de los rectángulos A y C.
- En la **situación final**: Si el coste salarial crece lo mismo, pero la productividad lo hace más lentamente, el **coste de provisión del servicio público** aumenta: desplazamiento de la oferta hacia arriba (Sº).
    - El **nivel de gasto público** viene determinado por Pº x Qº, y representado por la suma de las áreas A y B.
    - El sector público suministra menos servicios públicos (Qº < Q*), pero incurre en un mayor gasto (Pº > P*).
    - Este fenómeno ocurre con mayor intensidad cuanto más inelástica sea la curva de demanda y cuanto mayor sea el crecimiento en los costes de la provisión de los servicios públicos.

5. EXPLICACIÓN DEL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA



5.1. HECHOS

La utilización de las **Leyes de Presupuesto** como fuente de estudio de la evolución real del gasto público puede arrojar una visión inexacta de la realidad por los siguientes motivos:

- El **proceso de descentralización** implica que buena parte del gasto público se lleva a cabo fuera de la Administración Central del Estado. Por lo tanto, debería emplearse datos que reflejen la evolución del gasto del conjunto de las Administraciones públicas.
- Las **diferencias** entre los **gastos inicialmente presupuestado** y el **realmente realizado**. Por lo que debería emplearse los **informes económicos** del **Banco de España**.

La primera aproximación al estudio del **comportamiento del gato público en España** podemos realizarla a partir de las siguientes tablas, que reflejan **la participación de los gastos, los ingresos y el déficit público como un porcentaje del PIB**, de las que se desprenden las siguientes conclusiones:

Tabla 3.3. Evolución de los recursos, gastos y déficit de las Administraciones Públicas

BASE 1980							
Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Recursos	30,45	31,92	32,09	34,23	34,08	35,70	36,80
Gastos	32,95	34,81	37,85	38,95	39,50	41,50	41,82
Déficit	– 2,50	– 2,88	– 5,76	– 4,72	– 5,42	– 5,80	– 5,02

BASE 1985									
Años	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Recursos	36,17	37,83	37,83	39,76	39,55	40,39	42,10	42,14	41,58
Gastos	42,14	40,95	41,08	42,56	43,65	45,28	46,29	49,64	48,25
Déficit	– 5,97	– 3,13	– 3,25	– 2,80	– 4,10	– 4,89	– 4,19	– 7,49	– 6,67

Tabla 3.4. Evolución de los recursos, gastos y déficit de las Administraciones Públicas (en porcentaje sobre PIB)

Años	Recursos	Gastos	Déficit/Superávit
1995	37,9	44,2	– 6,3
1996	37,7	43,2	– 5,5
1997	37,6	41,6	– 4,0
1998	38,1	41,1	– 3,0
1999	38,6	39,9	– 1,3
2000	38,2	39,2	– 1,0
2001	38,1	38,7	– 0,6
2002	38,6	38,9	– 0,3
2003	38,1	38,4	– 0,3
2004	38,8	38,9	– 0,1
2005	39,7	38,4	1,3
2006	40,7	38,9	2,4
2007	41,1	39,2	2,0
2008	36,9	41,4	– 4,5
2009	35,1	46,2	– 11,1
2010	36,7	46,3	– 9,6
2011	36,2	45,7	– 9,6
2012	37,2	47,8	– 10,6
2013	37,8	44,8	– 7,1
2014	37,4	42,9	– 5,5
2015	37,9	41,9	– 4,5

- **De 1980 a 1986**: un fuerte crecimiento del gasto público, no acompañado de un aumento de recursos, lo que aumenta el déficit público.
- **De 1987 a 1989**: se aprecian intentos de controlar el gasto público, que logran rebajar el déficit público.
- **De 1990 a 1994**: se vuelve a la tendencia anterior, aumentando el gasto y el déficit público.
- **De 1995 a 2003**: vuelve a aplicarse políticas para controlar el gasto público y reducir el déficit público, hasta lograr alcanzar el equilibrio presupuestario.
- **De 2004 a 2007**: se invierte la situación anterior y comienza una etapa de superávit económico.
- **De 2008 a 2013**: etapa en la que estalla la reciente crisis económica. Se invierte de nuevo la situación debido a la reducción del nivel de ingresos y al aumento del gasto, elevando el déficit público hasta cifras nunca antes alcanzadas.
- **De 2014 a 2015**: se aprecia como un fuerte ajuste del gasto vuelve a invertir el rumbo, aunque aún lejos de alcanzar el equilibrio presupuestario.



5.2. EXPLICACIÓN DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

La **evolución del gasto público en España** puede resumirse en los siguientes factores:

- **Proceso de transición política**: A partir de 1975 se sustituye un sistema autoritario por otro democrático, lo que generó un aumento en las demandas de mayor gasto público.
- **Crisis económica**: A partir de los años setenta, las economías occidentales sufren diversas crisis económicas, que conllevaron un del gasto público en dos direcciones:
    - La necesidad de efectuar pagos por seguro de desempleo para atender la creciente cifra de paro registrada en el mercado de trabajo.
    - Las subvenciones entregadas a empresas públicas con pérdidas.
- **Consolidación del modelo de Estado de bienestar**. Se consolida el sistema de pensiones y se produce un aumento del gasto educativo, sanitario y de vivienda.
- **Infraestructuras de transporte**. Desde la transición política, el esfuerzo en este campo ha sido notable y de prioridad en los sucesivos gobiernos socialistas, lo que, indudablemente lleva a un mayor gasto público. En los ejercicios económicos recientes, el ajuste presupuestario ha recaído principalmente en estas partidas.
- **Proceso de descentralización**. El Estado de las Autonomías ha contribuido al aumento del gasto, siendo algunas de sus características:
    - En lugar de disminuir el número de empleados de la Administración Central (en adelante AC), ha aumentado el de los que prestan sus servicios a las CCAA.
    - Aparición de duplicidades entre las funciones realizadas por la AC y cada una de las CCAA.
    - El sistema de financiación de las CCAA de régimen general no ha creado mecanismos de corresponsabilidad fiscal por parte de los entes territoriales, por lo que han tendido a incrementar sus niveles de gasto sin tener que incurrir en el desgaste de elevar los ingresos públicos.
- **Creciente déficit público**. Este aumenta el gasto a través del pago de intereses por la deuda acumulada en ejercicios anteriores.
- **La evolución de los recursos, gastos y déficit de las Administraciones Públicas** (tablas anteriores) distingue dos etapas:
    - **Primera etapa, de 1995 a 2007**, de significativa reducción del gasto público, debida a:
        - La voluntad de formar parte del euro exigía limitar el déficit a un 3% del PIB.
        - La mejora del mercado laboral, mejorando los datos de la tasa de desempleo, conlleva una reducción del pago de prestaciones por desempleo. Y, al mismo tiempo, un mayor ingreso a través de la imposición directa y de las cotizaciones sociales.
        - La bajada de los tipos de interés, reduciéndose la carga de los intereses de la deuda.
    - **Segunda etapa, de 2008 a 2015**, de crisis económica.
        - El aumento del paro conlleva un aumento del gasto por prestaciones de desempleo y una reducción de los ingresos por imposición directa y de las cotizaciones sociales.
        - La desconfianza de los mercados financieros en la capacidad de la economía española para hacer frente a sus obligaciones de pago impulsó la prima de riesgo, elevando el tipo de interés al que podía financiarse el sector público.
        - Solo a partir de 2013 se consigue reducir sustancialmente las cifras de déficit.



6. CONCLUSIÓN

En el estudio del **comportamiento del sector público como agente económico** hemos planteado:

- La existencia de una justificación económica del Estado.
- La existencia de una justificación económica de determinadas reglas de funcionamiento del proceso político.
- El origen de posibles deficiencias en la acción pública.



BLOQUE II

EL PRESUPUESTO

Lección 4. El presupuesto: concepto, principios y ciclo. Las leyes de estabilidad presupuestario. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. El concepto de presupuesto.
- 3. El ciclo presupuestario.
    - 3.1. La fase de elaboración.
    - 3.2. La fase de discusión y aprobación.
    - 3.3. La fase de ejecución.
    - 3.4. La fase de control.
- 4. Los principios presupuestario clásicos.
    - 4.1. Los principios políticos.
    - 4.2. Los principios contables.
    - 4.3. Los principios económicos.
- 5. La crisis de los principios presupuestarios.
- 6. Las leyes de estabilidad presupuestaria: un cambio de orientación.
- 7. Recapitulación: ¿Mayor control o mayor eficacia?



LECCIÓN 4

EL PRESUPUESTO

1. INTRODUCCIÓN

En este tema se tratarán cuatro objetivos:

- **Concepto de presupuesto** aplicable a todo tipo de agente económico.
- Análisis del **ciclo presupuestario**.
- **Principios presupuestarios**.
- **Crisis de los principios presupuestarios**.

2. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO

El **presupuesto** es un resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares de tiempo y aprobado por el órgano colegiado competente, en el que se establecen las previsiones de gastos e ingresos por parte de un elemento integrante del sector público, con la finalidad de atender a su plan de actuación económica, de tal modo que su aceptación significa, implícitamente, una renovación de la confianza en los gestores de ese componente del sector público. Le son propias las siguientes características:

- Adopta una **forma jurídica concreta**.
    - En el caso de los Presupuestos Generales del Estado, la de ley. En las CCAA mediante ley de sus Asambleas legislativas. En los entes locales por acuerdos del Pleno.
    - Los representantes electos participan en el proceso de decisión.
- Genera **implicaciones económicas**. El sector público, por su tamaño, es el principal agente económico de nuestro país. Por lo tanto, sus decisiones se convierten en una pauta de comportamiento para otros agentes económicos.
- **Consecuencias políticas** de su rechazo. El presupuesto establece la línea programática de la acción económica del sector público, por lo que la no aceptación de sus previsiones debe entenderse como una pérdida de confianza por parte del órgano colegiado de máxima representatividad en los gestores del ejecutivo. Dicha retirada de confianza debería ser suficiente para que, por responsabilidad política, los gestores del ejecutivo presenten la dimisión.

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO

El **ciclo presupuestario** comprende cuatro fases, recayendo el protagonismo de cada una sobre distintos poderes del Estado:

- **Fase de elaboración**: poder ejecutivo.
- **Fase de discusión y aprobación**: poder legislativo.



- **Fase de ejecución**: poder ejecutivo.
- **Fase de control**: poder judicial.

3.1. LA FASE DE ELABORACIÓN

En la **fase de elaboración** la iniciativa corresponde al **poder ejecutivo**, en concreto, al **Ministerio de Economía y Hacienda**, órgano que elabora el **anteproyecto de la Ley de Presupuestos**.

El **proceso de elaboración**, a su vez, comprende tres elementos fundamentales:

- **Las previsiones económicas durante el año de vigencia de los presupuestos**. Estimaciones que reflejan la evolución del nivel de renta, el empleo, la tasa de inflación o los tipos de interés-
- **Los anteproyectos de gasto de los distintos Ministerios**. En ellos, mediante las técnicas de evaluación de proyectos, debe establecerse un orden de prioridades, pues es frecuente que excedan las posibilidades de los ingresos públicos.
- **Las estimaciones de ingresos**. Éstas dependen de la evolución económica general, de las decisiones adoptadas respecto a los tipos impositivos o las deducciones aplicables a los impuestos.

Elaborado el anteproyecto, el **Consejo de Ministros** aprueba su remisión a las **Cortes Generales**, como **Proyecto de Le**y, tres meses antes de que expire la vigencia del presupuesto del año anterior. A este texto se le debe adjuntar una serie de documentos, entre los que destacan:

- Las previsiones económicas en las que se fundamentan las estimaciones de ingresos y gastos públicos.
- El Proyecto de Ley de Acompañamiento de los Presupuestos en el que se incorporan las modificaciones normativas en materia de ingresos y gastos.

3.2. LA FASE DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

El papel del **poder legislativo** en el proceso presupuestario se ha visto condicionado en los sistemas democráticos a partir de la II Guerra Mundial por las siguientes causas:

- **La preponderancia del poder ejecutivo en todo el proceso político**.
  - La exigencia de un porcentaje mínimo de votos para acceder a la representación parlamentaria.
  - El papel de los partidos políticos en la gestión del ejecutivo. El presidente del gobierno suele coincidir con el líder del grupo político que ostenta la mayoría parlamentaria, de forma que resulta improbable que el legislativo rechace las peticiones presupuestarias planteadas por el ejecutivo.
- **Cambio de mentalidad de los parlamentarios**. De estar preocupados por el excesivo gasto público y los impuestos necesarios para financiarlos, se ha pasado a exigir gastos cada vez mayores, dada la rentabilidad electoral de tales decisiones, al mismo tiempo que plantear dificultades ante los aumentos de impuestos.

Así, la **capacidad decisiva del poder legislativo** queda restringida en base a dos tipos de limitaciones:

- **La limitación del derecho de enmienda parlamentaria**. Art. 134.6 CE: *"Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación"*. En



esta limitación juega un papel fundamental que el grupo político que gobierna disponga o no de mayoría absoluta:

- **Con mayoría absoluta**, no hará falta utilizar la facultad del ejecutivo, pues podrán detener en sede parlamentaria toda propuesta con las que no estén de acuerdo.
- **Sin mayoría absoluta**, los grupos políticos que contribuyen a la estabilidad del ejecutivo, negociarán las enmiendas necesarias para darle su confianza.

- **La prórroga automática del presupuesto**. Art. 134.4 CE: *"Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos"*. Debido a que la actividad financiera de los Estados no puede paralizarse mientas se aprueba la Ley de Presupuestos, se prevé dicha prórroga automática.
  - En este supuesto, la incapacidad del ejecutivo para sacar adelante este proyecto representa una retirada implícita de la confianza en el mismo, que le aboca a la convocatoria de nuevas elecciones.

3.3. LA FASE DE EJECUCIÓN

La **fase de ejecución presupuestaria** consiste en la actividad de la Administración (**poder ejecutivo**) dirigida a la realización de los ingresos y gastos previstos.

El grado de compromiso con la Ley de Presupuestos varía según se traten de gastos o ingresos:

- Respecto de los **gastos**, la Ley de Presupuestos contiene un nivel máximo de gasto público autorizado.
  - El ejecutivo podrá gastar menos de lo presupuestado sin problema alguno.
  - Se prevén mecanismos para rectificar la cifra de gasto autorizada:
    - **Créditos suplementarios**: cuando las previsiones fueron inexactas.
    - **Créditos extraordinarios**: cuando se debe afrontar un gasto inesperado.
  - Todo gasto superior al nivel máximo establecido debe aprobarse mediante ley.
- Respecto de los **ingresos**, debe distinguirse entre:
  - **Ingresos ordinarios**, fundamentalmente los de carácter tributario.
    - La Ley de Presupuestos contiene una estimación de los ingresos a percibir a través de esta vía.
  - **Ingresos extraordinarios**, fundamentalmente emisiones de deuda pública.
    - La Ley de Presupuestos marca un límite máximo de endeudamiento para el ejecutivo, cuya superación exige una autorización del legislativo, a través del proyecto de ley correspondiente.

3.4. LA FASE DE CONTROL

En la **fase de control** se distinguen dos tipos de instituciones con diversas finalidades:

- **Control interno de la Administración**, que trata de garantizar la ausencia de despilfarros en la gestión de los fondos públicos.
  - La **Intervención General de la Administración del Estado** fiscaliza todos los expedientes de la Administración de los que se deriven derechos y obligaciones con contenido económico. Así, el propio ejecutivo pretende vigilar la legalidad dela ejecución presupuestaria, comprobando la regularidad de las operaciones contables.



- **Control externo parlamentario**, que trata de comprobar cómo se han cumplido las previsiones presupuestarias. El **Tribunal de Cuentas** es el órgano en el que las Cortes Generales ha delegado la función de comprobar el cumplimiento de las previsiones presupuestarias. Dicho órgano viene regulado en el art. 136 CE: *"1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.; 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.; 3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.; 4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas"*.
  - Órgano supremo fiscalizador de las cuentas y gestión económica del sector público.
  - Depende de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de éstas.
  - Comprueba las cuentas del Estado.
  - Remite a las Cortes un informe anual sobre las infracciones o responsabilidades en las que se haya incurrido.
  - Sus miembros gozan de los mismos atributos de independencia e inamovilidad y están sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces y magistrados.
  - En base a sus funciones, dispone de dos secciones en su seno:
    - **Sección de Fiscalización**, para fiscalizar las cuentas del Estado.
    - **Sección de Enjuiciamiento**, para enjuiciar la responsabilidad contable en que puedan incurrir.

4. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIO CLÁSICOS

Los **principios presupuestarios clásicos** se clasifican en tres tipos:

- **Principios políticos**: ¿quién debe diseñar el presupuesto?
- **Principios contables**: traducen a los criterios de la contabilidad las implicaciones de los principios políticos.
- **Principios económicos**: señalan los criterios para la elaboración del presupuesto desde el conocimiento de la economía.

4.1. LOS PRINCIPIOS POLÍTICOS

Los **principios políticos** responden al parlamentarismo, siendo su elemento fundamental las cámaras legislativas que representan la soberanía popular. Entre los principios políticos encontramos:

- **Principio de competencia**: distribución de funciones, en la que el gobierno propone y ejecuta, el legislativo aprueba y el judicial controla.
- **Principio de universalidad**: el presupuesto debe contener todos los ingresos y todos los gastos que se pretenden realizar.
- **Principio de unidad y claridad**: los ingresos y los gastos deben presentarse en un único documento que refleje de forma clara cuál es la procedencia de los primeros y cuál el destino de los segundos.



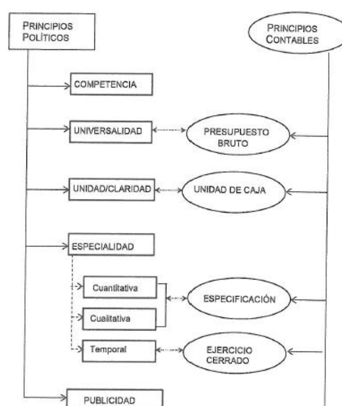
- **Principio de especialidad**: trata de evitar que el ejecutivo exceda los límites marcados por el legislativo:
  - **Especialidad cualitativa**: los gastos asignados a una función no pueden traspasarse para desarrollar otras.
  - **Especialidad cuantitativa**: no pueden superarse los límites de gastos marcados.
  - **Especialidad temporal**: no puede llevarse a cabo el gasto en un año distinto al previsto en el presupuesto.
- **Principio de publicidad**: todas las fases del proceso presupuestario deben ser públicas.

4.2. LOS PRINCIPIOS CONTABLES

Los **principios contables** consisten en el modo en el que se traducen los principios políticos a criterios de contabilidad.

- **Principio del presupuesto bruto**: en relación con el principio de universalidad. Se trata de la obligación de que todas las partidas de ingresos y gastos aparezcan sin aumentos ni disminuciones de ningún tipo.
- **Principio de unidad de caja**: en relación con el principio de unidad. Todos los ingresos se cobran en una sola cuenta, a la que también se cargan todos los desembolsos, para conseguir que la totalidad de los ingresos financien el importe total de los gastos sin que se atribuyan determinadas fuentes de financiación a gastos concretos.
- **Principio de especificación**: en relación con el principio de especialidad cualitativa y especialidad cuantitativa. Prohíbe la transferencia de fondos de unas partidas a otras.
- **Principio de ejercicio cerrado**: en relación con el principio de especialidad temporal. Impide que el gasto previsto para un año se lleve a cabo en otro.

En el siguiente esquema se refleja gráficamente las relaciones anteriores:



4.3. LOS PRINCIPIOS ECONÓMICOS

Los **principios económicos**, de enfoque liberal, parten de la capacidad de los sujetos privados para resolver los problemas económicos de la sociedad, de forma que, el sector público aparece solo de forma residual.



- **Principio de limitación del gasto público**. El sector público solo debe proveer aquellos bienes y servicios para los que no se puede acudir al mecanismo del mercado: los bienes públicos puros.
- **Principio de neutralidad impositiva**. El sector público no debe condicionar las decisiones del ciudadano en materia de consumo, ahorro, esfuerzo laboral o adopción de riesgos, utilizando la legislación fiscal.
- **Principio del equilibrio anual** (regla de oro). La suma de los ingresos ordinarios debe ser suficiente para atender a los gastos totales del sector público. En base a ello, cabe plantear la limitación de las emisiones de deuda pública, siendo solo aceptables para financiar inversiones cuya rentabilidad permita el pago de los intereses y la devolución o amortización del préstamo.

5. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los principios presupuestarios clásicos responden a un contexto del s. XIX y principios del s. XX. La **crisis de los principios presupuestarios clásicos** es el reflejo de las mutaciones en la organización política de las democracias occidentales y en la teoría económica.

- Respecto de los **principios económicos**:
    - **Principio de limitación del gasto público**. No cabe plantearse la limitación del gasto público y de un Estado de influencia residual, dado el papel preponderante del mismo en la resolución de los problemas económicos actuales.
    - **Principio de neutralidad impositiva**. Se produce una quiebra en el mismo, al concebir el sistema fiscal del Estado de Bienestar como un mecanismo de redistribución de la renta y como instrumento de política económica que incentiva determinados comportamientos del sector privado.
    - **Principio del equilibrio anual**. Se abandona dicho principio debido a la convicción de que dicha regla acentuaba los desequilibrios macroeconómicos. Dicha regla favorece una acción paralela del sector público a lo largo del ciclo económico, amplificando su inestabilidad. Así en:
        - **Etapas de recisión económica**: la renta nacional crece más lentamente o incluso disminuye. Esto reduce la cifra de ingresos y, por dicho principio, obliga a la reducción del gasto. A su vez, la disminución del gasto provoca que la producción y la renta decrezca aún más, acentuándose la depresión.
        - **Etapas inflacionistas**: la recaudación crece más que los precios, por lo que el sector público puede gastar más, agravando así el proceso inflacionista.
- Respecto de los **principios políticos**:
    - **Principio de competencia**: Aun habiéndose producido un refuerzo en las competencias del ejecutivo en materia presupuestaria, sigue manteniéndose la distribución clásica de funciones.
    - **Principio de universalidad**: conserva su valor y vigencia.
    - **Principio de unidad**: la extensión y creciente complejidad de las tareas del sector público imposibilita la elaboración de un único documento que recoja la variedad de actividades gestionadas por el mismo. Así, se defiende la presentación de las previsiones de gastos e ingresos en documentos diversos, gobernados por principios distintos.



- **Principio de especialidad**: Las restricciones del ejecutivo impuestas por el legislativo pugnan con la necesaria flexibilidad exigida en la gestión, por lo que, en ocasiones, cabe transferir fondos de unas partidas a otras, gastar por encima de lo presupuestado o dejar para el futuro un volumen de gasto.
  - **Principio de especialidad temporal**: cuando se precisa realizar una obra pública cuya ejecución se extiende a varios años, pero su coste total no puede valorarse y aprobarse antes de emprenderla, existen dos fórmulas para solventar este problema:
    - **Créditos de compromiso**: El gasto previsto de inversiones del Estado se estima en el ejercicio presupuestario en el que comienza la obra. Ese año se permite al ejecutivo comprometer el gasto total, pero no pagarlo totalmente en el ejercicio. Los presupuestos sucesivos van incluyendo las cifras correspondientes a la fracción de la obra realizada en cada año.
    - **Leyes de programa**: se aprueban en el Parlamento con independencia de los presupuestos y autorizan la puesta en marcha de un programa de gastos que durante varios años financiará la obra, atribuyendo los créditos de compromiso a cada ejercicio económico. Cada año, la ley de presupuestos debe reflejar estos gastos, lo que encierra el peligro de que el Parlamento rechace la inclusión de una anualidad y se incumpla la ley de programa.
- **Principio de publicidad**: encuentra excepciones en los gastos diplomáticos, los de carácter militar o los fondos reservados. No obstante, su control parlamentario es posible a través de las **Comisiones de Secretos Oficiales**.

6. LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: UN CAMBIO DE ORIENTACIÓN

Las **leyes de estabilidad presupuestaria** aprobadas en 2001 conllevaron un cambio en la orientación de la política presupuestaria en España, motivado por las siguientes causas:

- La creciente insatisfacción sobre la justificación teórica de los déficits públicos como instrumento de política económica.
- La facilidad con la que los poderes públicos recurrían al déficit como un mecanismo de ilusión financiera, mediante el que se financiaban gastos sin exigir a los contribuyentes asumir un mayor esfuerzo.
- La pérdida de credibilidad del presupuesto.
- Los condicionamientos impuestos a la política presupuestaria por la Unión Monetaria Europea hacia el equilibrio y rigor presupuestario como medio de asegurar un crecimiento económico sostenido.

Las leyes de estabilidad presupuestaria son dos:

- Ley ordinaria 18/2001. Cuya principal novedad es la aplicación del **principio de estabilidad presupuestaria** (art. 3.2), para garantizar la situación de equilibrio o superávit, calculado en términos de capacidad de financiación. Para lograr dicho objetivo, la ley prevé los siguientes mecanismos:
  - El presupuesto anual enmarcado en un escenario plurianual, a fin de realizar una previsión más adecuada de los ingresos y gastos.



    - El **fondo de contingencia** del 2% del total de gatos, para financiar los créditos extraordinarios, los suplementos de crédito, las ampliaciones o incorporaciones de crédito.
        - No es posible incrementar el fondo de contingencia de un ejercicio con la porción no utilizada del fondo de un ejercicio anterior.
    - En caso de déficit, se debe presentar a las Cortes Generales un plan económico financiero para corregir la situación en un plazo máximo de tres ejercicios económicos.
    - Si la Administración Central del Estado acaba el ejercicio con superávit, éste se destinará a reducir el endeudamiento neto.
    - Si la Seguridad Social acaba el ejercicio con superávit, éste se dedicará a la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Ley orgánica, mediante la que se imponen conductas a las CCAA.

7. RECAPITULACIÓN: ¿MAYOR CONTROL O MAYOR EFICACIA?

Los principios presupuestarios clásicos estaban presididos por la voluntad de control del ejecutivo por parte del legislativo (depositario de la soberanía popular).

No obstante, la intervención estatal debe ser eficaz, siendo los **Presupuestos Generales del Estado** un instrumento principal de política económica del sector público. Así, estos realizan un doble papel:

- Instrumento capaz de alcanzar los objetivos con eficacia.
- Instrumento capaz de resolver los problemas de estabilidad económica. En la doctrina y en la práctica política, así como en los criterios de la Unión Europea, se considera que, siendo los mecanismos del mercado suficientes para alcanzar el pleno empleo, la necesidad de una política activa del sector público es discutible. En tales circunstancias, la regla del presupuesto equilibrio no puede empeorar el ciclo económico y es una garantía frente a los efectos indeseables del déficit público.



BLOQUE III

LAS FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Lección 5. Los fallos del mercado y la intervención económica del Sector Público. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. Las condiciones de eficiencia en la provisión de bienes públicos puros.
- 3. El monopolio y la competencia imperfecta. Las formas de regulación del monopolio:
    - 3.1. No intervención.
    - 3.2. Le legislación *antitrust*.
    - 3.3. El establecimiento de impuestos.
    - 3.4. Fijación de un límite a los beneficios.
- 4. Los efectos externos y sus posibles soluciones.
    - 4.1. La responsabilidad extracontractual.
    - 4.2. La regulación pública.
    - 4.3. El establecimiento de impuestos.
    - 4.4. Los permisos.

Lección 6. Los bienes preferentes y la redistribución de la renta. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. Los bienes preferentes y los bienes prohibidos.
- 3. El derecho a la salud y a la sanidad.
    - 3.1. Los efectos de la prestación gratuita de los servicios sanitarios.
    - 3.2. Centros públicos y centros privados.
- 4. Estudio de la educación.
    - 4.1. Justificación de la intervención pública.
    - 4.2. Principales políticas en materia de educación.
- 5. El papel del Sector Público en la redistribución: justificación y medios.
    - 5.1. La justificación teórica del proceso redistributivo.
    - 5.2. El debate sobre los mecanismos de redistribución.
- 6. Los salarios de inserción social y el impuesto negativo sobre la renta.
- 7. Los programas de Seguridad Social.
    - 7.1. Justificación de los programas públicos de Seguridad Social.
    - 7.2. Sistemas alternativos de pensiones.
    - 7.3. Efectos económicos del sistema de Seguridad Social.
- 8. La crisis del Estado del bienestar como redistribuidor de la renta.



LECCIÓN 5

LOS FALLOS DEL MERCADO Y LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

1. INTRODUCCIÓN

En este tema se tratará:

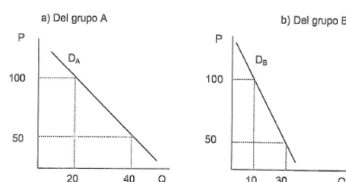
- La financiación de la producción de los **bienes públicos puro** mediante el pago de impuestos.
- El problema de los mercados monopolizados: los **fallos del mercado**.
- Los **efectos externos**, negativos o positivos, en la producción de un bien o servicio. Consistiendo los efectos externos en las consecuencias de la producción o consumo de un bien sobre la producción o consumo de otro, sin que tal efecto sea transmitido a través de los precios.

2. LAS CONDICIONES DE EFICIENCIA EN LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS PUROS

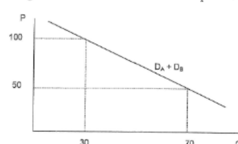
Como no puede existir un mercado de **bienes públicos**, de su provisión ha de encargarse el sector público. No obstante, la **cantidad óptima** de bienes públicos de puede determinar mediante el estudio de **sistemas hipotéticos de asignación**.

Primero, cabe recordar las **condiciones de eficiencia** de un mercado de **bienes privados puros**.

- Consideramos dos grupos de demandantes A y B.



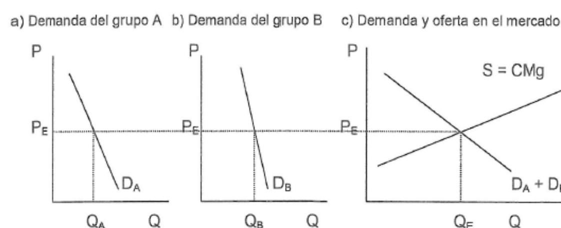
- La **demanda total** se obtiene sumando, para cada precio, las cantidades demandadas por los distintos grupos de consumidores, es decir, sumando horizontalmente las demandas individuales.



- Las **condiciones de eficiencia** en la asignación de **bienes privados** vienen determinadas por la **situación de equilibrio** en el mercado. Así:



Figura 5.3. Condiciones de eficiencia en la asignación de bienes privados



- La **situación de equilibrio** se alcanza en el punto E, donde la demanda se cruza con la oferta, generando la cantidad Q_E y el precio P_E. Como la oferta representa el coste marginal de producción, sabemos que **P_E = CMg**.
- P_E es igual tanto para el demandante A como para B.

$CMg = P_E = P_A = P_B$

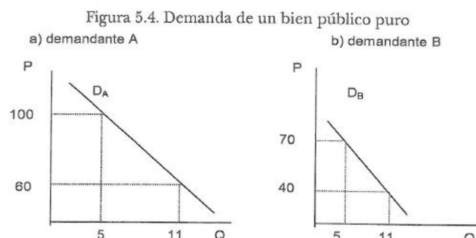
- Dado P_E, este determina la **cantidad de producto** que desea adquirir cada uno, Q_A y Q_B. La suma de ambas cantidades coincide con la cantidad vendida en el mercado.

$Q_E = Q_A + Q_B$

En segundo lugar, respecto a los **bienes públicos puros**, las condiciones cambian sustancialmente:

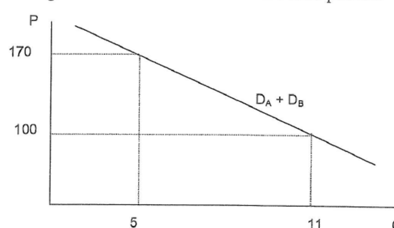
- Consideramos dos grupos de demandantes (A y B).

Figura 5.4. Demanda de un bien público puro



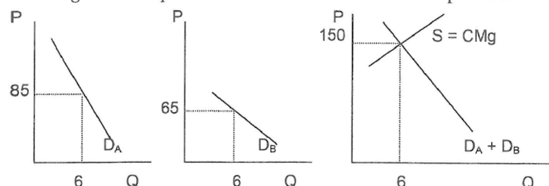
- La **demanda total de un bien público** se obtiene sumando, para cada cantidad posible, los precios que están dispuestos a pagar los distintos demandantes. Es decir, mediante la suma vertical de las demandas individuales.

Figura 5.5. Demanda total de un bien público



- Las **condiciones de eficiencia** en la asignación de **bienes públicos** vendrían determinadas por la situación de equilibrio en el mercado. Así:

Figura 5.6. Equilibrio en un «mercado» de bienes públicos





- La **situación de equilibrio** se alcanza en el punto E, donde la demanda se cruza con la oferta, generando la cantidad Q_E y el precio P_E. Como la oferta representa el coste marginal de producción, sabemos que $\mathbf{P_E = CMg}$.
- El **precio de equilibrio** (P_E) se obtiene mediante la suma de los precios que cada demandante paga por una misma cantidad de producto.

$$\mathbf{CMg = P_E = P_A + P_B}$$

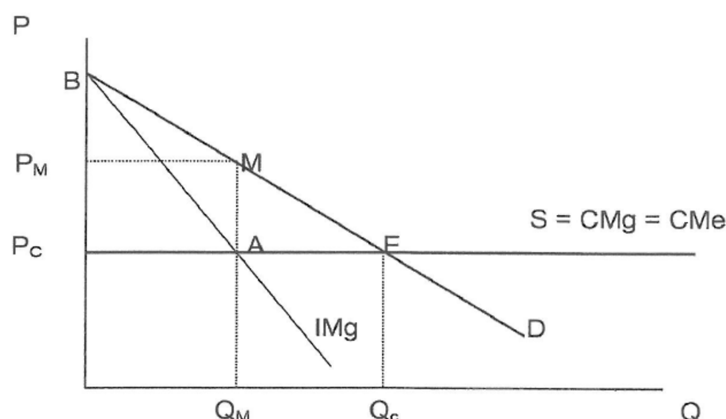
- A y B no pueden disponer de cantidades diferentes del bien público, pues se trata de un producto de **consumo no rival**. Así, si A dispone de X unidades, B obtiene simultáneamente la misma cantidad. Por lo tanto, la primera diferencia radica en que la demanda total no se obtiene mediante la suma de las cantidades.

$$\mathbf{Q_E = Q_A = Q_B}$$

- Sin embargo, si la financiación de los bienes públicos se realizara como sugiere las condiciones de eficiencia anteriores, se estaría renunciando a cualquier finalidad redistributiva en la acción estatal.

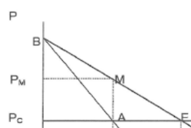
3. EL MONOPOLIO Y LA COMPETENCIA IMPERFECTA. LAS FORMAS DE REGULACIÓN DEL MONOPOLIO

Figura 5.7. Comparación entre competencia perfecta y monopolio



En **competencia perfecta**:

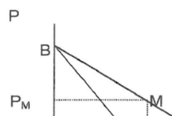
- El **equilibrio** lo determina el punto donde se cruza la **demanda** con la **oferta**. A su vez, la **oferta** representa el **coste marginal de producción** (CMg).
- El **precio** (P_C) y la **cantidad** (Q_C) vienen determinadas por el **punto de equilibrio** (E).
- El consumidor obtiene un **excedente** delimitado por el triángulo determinado por los puntos E, P_C y el punto de intersección de la curva de demanda con el eje vertical (B).



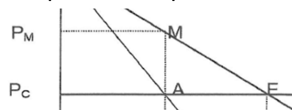
En **monopolio**:



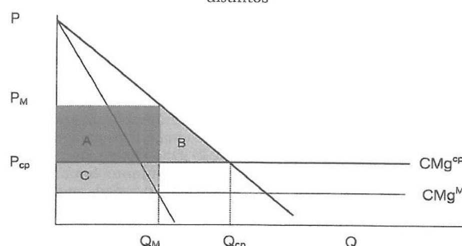
- El **equilibrio** lo determina el punto donde se cruza el **coste marginal de producción** (CMg, el coste en el que si incurre en la producción de la última unidad) con el **ingreso marginal** (IMg, el beneficio obtenido por la última unidad de producción vendida).
  - El monopolista elegirá la **cantidad de producción** (Q) en la que CMg es igual a IMg.
  - El **precio máximo** viene determinado por lo que están dispuesto a pagar los demandantes.
- En las condiciones representadas en la figura 5.7, la **cantidad** (Q_M) viene determinada por el punto A, donde se cruzan el IMg y el CMg. Dicha cantidad, sería vendida a un precio (P_M).
- Respecto al **excedente**:
  - Disminuye con respecto al obtenido en competencia perfecta. Ahora, queda determinado por el triángulo determinado por os puntos M, P_M y el de intersección de la demanda con el eje vertical (B).



  - Esa **pérdida de excedente** se representa mediante el área del trapecio delimitado por los puntos P_M, M, E, A y P_C. Aunque no toda la pérdida representa un auténtico coste social:



    - Los **beneficios del empresario**: parte de la pérdida del excedente del consumidor se convierte en beneficios para el empresario. Viene representado por el área del rectángulo P_M, P_C, A, M (base x altura).
      - **Beneficios = Q_M (P_M – P_C)**.
      - Como el **precio en competencia perfecta** (P_C) coincide con el CMg, y éste, a su vez, con el CMe, obtenemos que: **Beneficios = Q_M (P_M – CMe)**.
      - La diferencia **P_M – CMe**, es el beneficio del empresario por unidad de producto vendida.
    - El **coste social**: parta de la pérdida del excedente que no se apropia el monopolista. Viene representado por el área del triángulo M, A, E (1/2 (base x altura)).
      - **Coste social = ½ (Q_C – Q_M) (P_M – P_C)**.
- El análisis descrito es poco realista, pues empresas de superior tamaño pueden producir a un coste más bajo (economías de escala). Circunstancia que beneficia a la sociedad, bien por la posibilidad de un precio de venta inferior, bien por la obtención de mayores beneficios por el empresario. En el gráfico 5.8 se representan las curvas de demanda, ingreso marginal y costes marginales de competencia perfecta (CP) y del monopolio (M).





- En la figura anterior, el **beneficio del monopolista** lo representa los rectángulos A y C, y la **pérdida de excedente** por el trapecio formado por las áreas A y B. Así, y en base al análisis anterior, obtenemos las siguientes conclusiones:
    - **Beneficio para el monopolista** (área A). Procede de una pérdida de excedente para el consumidor, por lo que se trata de una cuestión de redistribución de renta: **Beneficio = $(P_M - P_{CP})\, Q_M$**.
    - **Coste social** (área B). Se trata de la pérdida de excedente para el consumidor que no se apropia nadie: **Coste social = $\frac{1}{2}(P_M - P_{CP})(Q_{CP} - Q_M)$**.
    - **Beneficio para el monopolista derivados de su capacidad de reducir los costes con respecto a los de la industria de competencia perfecta** (área C). Se trata de una ganancia pura para la social. **Área C = $(CM_{E,CP} - CM_{E,M})\, Q_M$**.
        - **Monopolio eficiente**: cuando la ganancia pura excede a la pérdida de bienestar, es decir, área B es menor que área C: **$\frac{1}{2}(P_M - P_{CP})(Q_{CP} - Q_M) < (CM_{E,CP} - CM_{E,M})\, Q_M$**.
        - **Monopolio ineficiente**: cuando se da el caso contrario. En este caso, se justifica la intervención pública, que puede adoptar formas diversas, entre ellas:
            - **Políticas de no intervención**.
            - **Legislación antitrust**.
            - **Establecimiento de impuestos**.
            - **Limitación a los beneficios**.

3.1. NO INTERVENCIÓN

La **no intervención** parte de un **planteamiento liberal**. Puede adoptar las siguientes modalidades:

- Si el monopolista obtiene grandes beneficios, este hecho atraerá a nuevos competidores al sector, por lo que, finalmente, terminará convirtiendo el monopolio en un mercado competitivo.
- **Teoría de los mercados disputables**: basta con que el monopolista se vea amenazado por la posibilidad de que entren otros competidores en el mercado para que aquel no suba los precios. Si el monopolista no sube los precios por encima del coste medio (CMe), no se daría ninguna pérdida de excedente para el consumidor.

3.2. LE LEGISLACIÓN ANTITRUST

La **legislación antitrust** tiene su origen en dos tipos de leyes norteamericanas:

- La ***Sherman Act***: prohibía los monopolios y los abusos de una posición monopolista.
    - **Prohibición de los monopolios**: matizada por la ***rule o reason*** (**regla de la razón**), por la que dicha prohibición sólo debía aplicarse a los monopolios que no fueran razonables, es decir, aquellos que no se justificasen porque el empresario fuera más eficiente.
    - **Prohibición de las prácticas abusivas**: mantiene su continuidad. Puede encontrarse reflejada en la legislación mercantil europea y española.
- La ***Clayton Act*** y la ***Federal Trade Commission Act***: pretenden evitar la formación de monopolios a partir de la fusión o acuerdos de empresas independientes.
    - La ***Clayton Act*** trata de evitar la formación de cárteles.



- La ***Federal Trade Commission Act*** somete a evaluación del sector público cómo afecta a la competencia del mercado las fusiones empresariales.

3.3. EL ESTABLECIMIENTO DE IMPUESTOS

El sector público somete al monopolista a un impuesto (**monopolios fiscales**) para apropiarse de los beneficios derivados de su posición de dominio. En teoría, el excedente del consumidor que el monopolista se ha apropiado podría ser devuelto a la sociedad mediante la acción del Estado.

3.4. FIJACIÓN DE UN LÍMITE A LOS BENEFICIOS

El Estado deja operar libremente al empresario, pero le marca un **límite a los beneficios** que puede obtener. De esta forma, se trata de incentivar que el monopolista no marque precios excesivos.

El **límite** (s) se establece mediante la siguiente fórmula: cifra de beneficios (B), capital invertido por el empresario (K), precio de producto (p), cantidad vendida (Q), salario pagado a los trabajadores (w), número de empleados (N), coste mínimo (c).

$$B/K = (IT - CT)/K = (p \cdot Q - w \cdot N - c \cdot K)/K \leq s$$

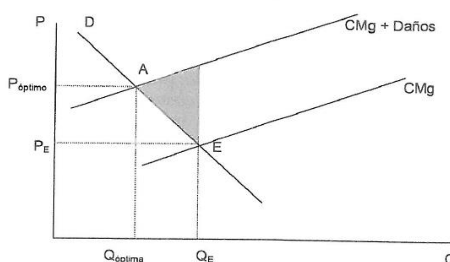
Esta solución plantea el **efecto Averch-Johnson**, que tiene dos manifestaciones:

- Una tendencia al despilfarro para aumentar los costes totales y rebajar así la cifra de beneficios.
- El empleo de equipo capital, en detrimento del factor trabajo.

4. LOS EFECTOS EXTERNOS Y SUS POSIBLES SOLUCIONES

La existencia de un **efecto externo negativo** causado por la producción de un bien, el libre funcionamiento del mercado determina una cantidad producida superior a la que resultaría óptima desde un punto de vista social.

Figura 5.9. Cantidad de equilibrio y cantidad óptima en presencia de efectos externos



- **Libre funcionamiento del mercado**: El coste solo refleja los gastos que recaen sobre el empresario, por lo tanto, no tiene en cuenta los daños generados al medio ambiente durante la producción, ya que estos implican un coste social. Así, la cantidad y el precio vendrá determinada por el punto de equilibrio.
- **Punto de vista social**: A los costes marginales (los que recaen sobre el empresario) deben sumarse los costes de los daños causados al medio ambiente. Esta nueva curva de oferta, se cruzará con la de



demanda en otro punto, que determinará la cantidad y el precio que serían óptimos desde el punto de vista social.

- **El coste social**: queda representado por el triángulo sombreado de la figura anterior.

Entre las posibles **soluciones** se encuentran:

- La exigencia de responsabilidad extracontractual.
- La regulación administrativa.
- El delito ecológico.
- Los impuestos y las subvenciones.
- Los permisos de emisión.

4.1. LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL

Art. 1902 CC: *"El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado"*. A partir de este precepto, el empresario que cause un daño a un tercero, queda obligado a compensarle económicamente.

- El empresario pasa a considerar el daño medioambiental como un coste privado más. Es decir, el efecto externo negativo se internaliza.
- Este planteamiento tiene una formulación económica, el **Teorema de Coase**: "*Con derechos de propiedad bien definidos y en ausencia de costes de transacción, el problema de los efectos externos puede resolverse por acuerdo entre las partes. Esta solución es eficiente y, además, independiente de quién sea el titular de los derechos de propiedad"*.

La solución civil tropieza con las siguientes **dificultades**:

- Es necesario que los **derechos de propiedad** se encuentren bien definidos, es decir, a quién corresponde el uso prioritario sobre el medio ambiente. En función de ello, se aplica la regla de:
  - **El que contamina, paga**: Si el derecho se atribuye al perjudicado por la contaminación, éste adquiere el derecho a la compensación.
  - **El que renuncia a contaminar, cobra**: Si el derecho se atribuye al contaminante, éste adquiere el derecho a la compensación.
- Cuando existe un número alto de perjudicados, las posibilidades de acuerdo son muy limitadas. Y su resolución judicial difícilmente satisfará todas las pretensiones, resultando un proceso largo y costoso para la sociedad.

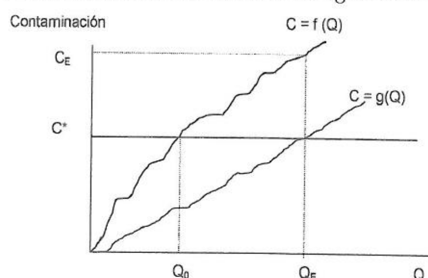
4.2. LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA

Las actividades nocivas, insalubres o peligrosas pueden estar reguladas mediante normas de Derecho administrativo.

La eficacia de este sistema radica en la relación entre la cantidad producida y el nivel de contaminación generado. Relación determinada por la función: **C = f (Q)**.



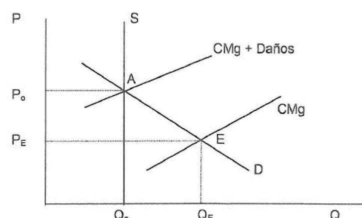
Figura 5.10. Límite máximo a la emisión de agentes contaminantes



La Administración establece un límite máximo en el nivel de contaminación (C*). Por lo tanto, al empresario le quedan dos opciones:

- **Reducir su producción**, pasando de Q_E a Q_O, para no sobrepasar C*.
    - La curva de oferta se hace vertical en Q_O.

Figura 5.11. Efecto de la regulación administrativa: se acepta el límite marcado



- **Establecer un nuevo sistema de producción**, menos contaminante, que de una nueva relación que permita mantener la misma cantidad de producción respetando C*. Dicha relación viene dada por **C = g (Q)**. Así, la cantidad Q_E sería compatible con C*.

La regulación administrativa tropieza con las siguientes **dificultades**:

- La necesidad de un conocimiento muy profundo de las distintas relaciones existentes entre cantidad producida y grado de contaminación.
- La exigencia de una normativa muy detallada y prolija, de difícil aplicación. Y que además se adapte a las mejoras técnicas, pues de lo contrario, se mantendría constante el nivel de vertidos posibilitando una producción mayor.
- No compensa a la sociedad por el daño medioambiental.
- La imposición de sanciones administrativas, en caso de incumplimiento, puede exigir un coste considerable en términos de proceso contencioso-administrativo. Si el empresario estima proco probable que acontezca la sanción, o si el importe dela misma es muy inferior al coste de emplear una tecnología más ecológica, el sistema resultaría ineficaz.

4.3. EL DELITO ECOLÓGICO

La penalización de las conductas dañinas para el medio ambiente viene regulada en los arts. 325 y ss. CP.

Si el empresario actúa tratando de alcanzar el máximo beneficio, advertirá que el incumplimiento de las normas de protección medioambiental le generará unos beneficios y unos costes.



- Los beneficios (B), vendrían determinados por el coste que se ahorra al no adoptar las medidas establecidas.
- Los costes (C), viene determinado por la sanción penal (S) y la probabilidad de ser condenado (π).
- La norma penal será eficiente en la prevención de tales conductas siempre que: **π x S > B**. Es decir, siempre que el coste esperado sea superior al beneficio derivado del incumplimiento de tales normas.

La solución penal plantea las siguientes **dificultades**:

- Huida al Derecho penal que conculca el principio del mismo de *ultima ratio*, por el que debe acudirse al Derecho penal solo como último recurso.
- Si el beneficio esperado es muy grande y la probabilidad de ser condenado muy baja, la sanción penal debería ser muy elevada para que la norma penal sea efectiva. Esto genera problemas importantes en términos de posición comparativa de las distintas penas e, incluso, de constitucionalidad.
- Si la sanción penal fuera muy grave, es posible que los jueces solo apliquen la sanción en caso de hechos probados con absoluta certeza. Es decir, disminuirá la probabilidad de ser condenado.

4.4. IMPUESTOS Y SUBVENCIONES

Sistema de impuestos: el Estado impone unos impuestos determinados (**ecotasas**) al empresario que causa un daño medioambiental, a través del cual compensa a los ciudadanos. Se trata de una atribución de derechos de propiedad por el que los ciudadanos tienen derecho a gozar de un medio ambiente limpio y quien lo vulnere, debe pagar por ello. Cabe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- El empresario considera dicho impuesto como un coste más del proceso productivo. Es decir, se internalizan los efectos externos.
- Planteamiento adecuado en los supuestos en los que la solución civil era poco eficaz.
- Las ecotasas no son equitativas, pues es el Estado quien recibe la compensación económica, lo que hace más difícil asegurar que con esos fondos se compense a los perjudicados.
- Es posible que el Estado dedique esos ingresos a proyectos que causan daños medioambientales. Esto se podría solventar implementando la obligación de dedicar íntegramente estos ingresos a la solución de problemas medioambientales, pero no puede ser al no ser posible la vinculación de ingresos públicos a finalidades concretas.

Sistema de subvenciones: El Estado ofrece ayudas económicas a los empresarios para paliar los costes de la sustitución de la técnica de producción por una tecnología menos contaminante. Este sistema presenta las siguientes dificultades:

- Atribuye al empresario el derecho a contaminar. Es decir, si la sociedad quiere evitar el daño, debe pagar por ello.
- Al subvencionar la actividad contaminadora, se están reduciendo los costes de producción y ello puede hacer aumentar la cantidad producida.

4.5. PERMISOS DE EMISIÓN

La **creación de un mercado de permisos de emisión o licencias transferibles** sobre el fundamento de que el empresario no tiene derecho a contaminar, y si lo hace, queda obligado a comprar un permiso para ello.



- Este sistema es mucho más flexible y permite simultanearlo con los mecanismos anteriores.
- Al establecerse un límite en la emisión de estos permisos establecido por el sector público, se generan unos incentivos para sustituir las técnicas de producción por otras más ecológicas.
- El empresario puede considerar rentable realizar dicha sustitución y vender los derechos de contaminación que le sobren. De esta forma, la venta de licencias resulta análoga a las subvenciones, pero sin representar un conste para los contribuyentes.



LECCIÓN 6

BIENES PREFERENTES Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

1. INTRODUCCIÓN

En este tema se tratarán las siguientes cuestiones:

- La justificación de la presencia del sector público.
- Los medios que dispone el sector público para llevar a cabo sus políticas.

2. BIENES PREFERENTES Y BIENES PROHIBIDOS

La **presencia del sector público** se explica por la existencia previa de un **juicio de valor** emitido por la sociedad que, según sean:

- **Bienes preferentes**: la sociedad considera que aquellos deben ser accesibles a todos los ciudadanos, con independencia de los recursos económicos de que dispongan.
- **Bienes prohibidos**: la sociedad considera que son males, cuyo consumo debe verse dificultado e incluso prohibido.

Esta presencia del sector público justificada por la sociedad conlleva al planteamiento de tres cuestiones:

- **Las circunstancias que justifican coartar las libertades de los ciudadanos**: cuando la sociedad obliga o prohíbe el consumo de determinados productos, está afectando a las decisiones libres de los ciudadanos.
- **La falta de concienciación sobre la desmesura en la demanda**: en aquellos servicios esenciales para la dignidad del hombre, cuyo acceso no se encuentra limitado por la carencia de medios económicos, se produce una despreocupación por las condiciones en los que se suministran o si responden realmente a una finalidad redistributiva.
- **La prohibición de determinados productos (drogas)**: En esta cuestión se distinguen dos planteamientos:
    - **Stuart Mill**: Las decisiones de un ser humano racional, aunque perjudiquen a su salud, material o espiritual, tan sólo le competen a él como individuo.
        - Esta postura llevaría a la **despenalización** del tráfico de las drogas prohibidas y su sometimiento al mismo régimen de otros productos potencialmente dañinos para la salud.
        - Destaca el fracaso de la prohibición, dado lo sencillo que resulta el acceso a esos productos.
    - La consideración de las drogas prohibidas como dañinas para la salud del usuario y para terceros, ya que los costes de salud u otros derivados del consumo, acaban recayendo sobre la sociedad.



- La prohibición no ha fracasado, pues de no ser por ella, el consumo de estas sustancias sería similar al del alcohol o del tabaco.
- La legalización de estas sustancias, propuesta en el planteamiento anterior, bajaría sus precios y, en consecuencia, estimularía el consumo, generando unos mayores costes para la sociedad.

3. DERECHO A LA SALUD Y LA SANIDAD PÚBLICA

Las **prestaciones sanitarias** ofrecidas por el sector público tienen una doble justificación:

- Se trata de un servicio que genera **efectos externos positivos**, por lo tanto, la solución que alcanzaría el mercado no sería óptima.
- Los **argumentos redistributivos** por los que se asegura que nadie será desprovisto, por falta de recursos económicos, de este bien, que es considerado esencial por nuestra Constitución. Esto planta dos cuestiones:
    - Los problemas planteados por la **gratuidad del sistema**, y si dicha gratuidad debe aplicarse a todo tipo de prestación.
    - El **suministro** en **centros públicos** o en **centros privados** y cómo se gestiona la salud en unos y otros.

3.1. LOS EFECTOS DE LA PRESTACIÓN GRATUITA DE LOS SERVICIOS SANITARIOS

En base al fundamento de que los servicios sanitarios se prestan gratuitamente debido a razones distributivos y los efectos externos positivos, se obtienen las siguientes **conclusiones**:

- El gasto sanitario preventivo origina **efectos externos positivos**, razón por la que aquéllos debe ser gratuito e, incluso, obligatorio. No obstante, la premisa anterior entra en conflicto con la ausencia de medidas de protección por parte de los usuarios, por la que el gasto en salud podría resultar imposible de asumir con los recursos públicos.
- Si la **finalidad** del gasto público es **redistributiva**, resulta difícil justificar:
    - **La gratuidad para todos los usuarios**. Si se trata de que los ciudadanos que carecen de recursos económicos puedan acceder a la sanidad, no quiere decir que esta se preste indiscriminadamente a todos los integrantes de la sociedad.
    - **La gratuidad para todas las prestaciones**. Las prestaciones que no resuelven graves problemas de salud no cumplen, en teoría, con la finalidad distributiva.

La **prestación gratuita de los servicios sanitarios** genera unos **efectos** que tienen a aumentar el gasto público:

- **Riesgo moral**: situación en la que la probabilidad de que suceda un acontecimiento depende del comportamiento del sujeto. Así, teniendo garantizado el servicio de salud, es posible que el sujeto no adopte la diligencia debida para preservar su propio estado de salud. El sector público suele combatir este suceso mediante:
    - Campañas informativas.
    - Establecimiento de impuestos sobre los productos que pueden generar problemas médicos.



- El Servicio Nacional de Salud **subvenciona la entrega de fármacos**, **totalmente** para los pensionistas y enfermos crónicos, y **parcialmente** para el resto de usuarios. Esto genera los siguientes problemas:
  - Los usuarios, al poder realizar transacciones entre ellos, reduce la efectividad de la discriminación del sistema.
  - Consecuencia de lo anterior, el gasto farmacéutico soportado por el sistema de salud crece por encima de lo que exigiría el inicial propósito redistributivo.
- La presencia de **información asimétrica** en la relación entre médico y paciente. En ese sentido, si cada prueba necesaria supone un coste para el sistema sanitario, pero no para el paciente, se daría una demanda excesiva de pruebas médicas en relación con el beneficio marginal, que, en términos de diagnóstico, puede obtenerse de cada uno de ellos.

3.2. CENTROS PÚBLICOS Y CENTROS PRIVADOS

La gratuidad del sistema sanitario no exige necesariamente que el servicio se suministre por centros públicos. En ese sentido, cabe resaltar las siguientes circunstancias:

- Existencia de **economías de escala** por las que los grandes complejos hospitalarios disponen de ventajas sobre las unidades más pequeñas.
- La gestión pública de los centros sanitarios puede analizarse desde el **modelo de Niskanen**, teniendo en cuenta que, en este caso, la diferencia de información entre el financiador y el centro de gasto está acrecentada porque el primero desconoce la utilidad del material que se desea adquirir y tan sólo observa los resultados tangibles de la acción médica.
- El uso exclusivo de centros privados, sin imponer la obligación de atender a todos los usuarios, traería el riesgo de que los centros **discriminaran en la atención** optando por los pacientes más rentables.
- Los intentos por mejorar las prestaciones de la sanidad pública a través de cambios en los procedimientos de gestión han obtenido resultados modestos que demuestran que los **incentivos** de carácter **económico** son importantes, aunque se sometan a la deontología profesional.

4. ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN

En el **análisis de la educación** se debe abordar dos cuestiones:

- La justificación del papel público.
- Las distintas formas que puede adoptar la política estatal.

4.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

La **educación** se considera un **bien preferente** en base a los siguientes argumentos:

- La intervención pública en el proceso educativo es un mecanismo de **redistribución de la renta**. Así, la capacidad de obtener ingresos en el mercado de trabajo depende de la formación recibida (capital humano).
- Genera **efectos externos positivos**, en sus niveles básicos, ya que beneficia tanto a quien la recibe como al conjunto de la sociedad.



- La presencia de **información asimétrica** en el mercado laboral. El empresario que va a contratar a un trabajador desconoce cuál es su productividad, que solo llegará a observar después de su incorporación a la empresa. Al tener que elegir entre varios candidatos, acudirá a elementos externos como los títulos académicos.
- Genera **beneficios individualizables**, de los que se apropia el sujeto que recibe el servicio. Así, donde sea más claro que el beneficiado es el individuo, este debe correr con los gastos; mientras que donde sea la sociedad la más beneficiada, la financiación pública tiene mayor sentido. Conclusión: las políticas educativas deben ser diferentes según el nivel de enseñanza donde se apliquen.

4.2. PRINCIPALES POLÍTICAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Existen cuatro posibilidades de intervención pública en la educación:

- **Centros públicos**. Todo el sistema educativo se realiza a través de centros de titularidad estatal.
    - **Ventajas**:
        - Mayores posibilidades de desarrollar el aspecto redistributivo de la enseñanza.
        - Mejor control de la calidad del servicio y posibilidad de prestación homogénea.
        - Mayor homogeneidad en las exigencias para la obtención de los títulos.
    - **Inconvenientes**:
        - La experiencia demuestra que las instalaciones de centros públicos son muy heterogéneas.
        - Las críticas al comportamiento del sector público son aplicables directamente a este tipo de política pública.
        - La ausencia de centros privados que compitan con los públicos, conllevaría a la ausencia de incentivos para mejorar la calidad de la enseñanza.
- **Centros privados concertados**. Sistema en el que coexisten los centros públicos con los privados, estando éstos financiados con cargo a los presupuestos generales del Estado a cambio de someterse a determinadas normas de organización interna del centro o de la selección del alumnado. Cabe mencionar algunas consideraciones:
    - Se orientan por **criterios de rentabilidad**, por lo que no es posible garantizar el acceso a la enseñanza de todos sin la presencia de centros públicos que complementaran la oferta privada.
    - La existencia de un sistema de centros públicos sirve de orientación al sector público para evitar que el sistema privado engañe intentando recibir una financiación mayor que la que procede.
    - El sistema de concierto se critica por relacionarse con determinados modelos de gestión o con la aceptación de criterios específicos para la admisión de alumnos.
    - La negociación periódica de los conciertos introduce una incertidumbre que puede hacer deseable para el empresario renunciar al sistema.
- **El sistema de cheque escolar**. El sector público financia directamente a las familias entregando unos fondos que sólo pueden utilizarse para pagar el coste de la enseñanza.
    - **Ventajas**:
        - Otorga a las familias la libertad de decidir la enseñanza de sus hijos.



        - Los centros escolares competirán, mejorando su servicio, para conseguir el máximo número de alumnos.
    - **Desventajas**:
        - No garantiza la integración de los distintos grupos sociales, pues se corre el riesgo de que existan centros que cataloguen de "exclusivos", o que garanticen un alto nivel de aprobados mediante la elevación artificial de las notas medias.
- **Los créditos avalados por el sector público**. Parte de la premisa de que "si el ciudadano se beneficia, debe pagar el servicio". En la medida en la que no disponga de fondos, podría acceder a préstamos a bajo interés, avalados por el sector público, que devolvería una vez acabada su formación y haya encontrado un empleo.
    - **Dificultades**:
        - El peticionario del crédito puede pensar que sus posibilidades de encontrar un trabajo son escasas y, por lo tanto, no se atreverá a involucrarse en este tipo de operación.
        - Si el Estado avala el capital y los intereses de los créditos de todos los estudiantes que lo soliciten, se verá obligado a poner límites en la cuantía o en las condiciones de acceso.

5. LOS BIENES PROHIBIDOS: LAS DROGAS ILEGALES

Manteniendo el actual sistema de penalización del tráfico de drogas, el sector público puede operar sobre los dos elementos que intervienen en el mercado: la oferta y la demanda.

5.1. POLÍTICAS DE OFERTA

Las **políticas de oferta** consisten en dificultar el acceso al producto por parte de los consumidores, mediante la tipificación del tráfico de estas sustancias como **delito contra la salud pública**.

- El empresario pasa a considerar esta posible sanción como un coste más del proceso de producción. Esto explica el precio de venta tan elevado en comparación con el coste de producción.
- El carácter ilegal de este mercado favorece la creación de monopolios en la distribución (mafias). Esto conlleva que el precio de venta se desvíe aún más del coste de producción.
- Estos productos son adictivos, por lo tanto, su demanda tenderá a ser inelástica.

5.2. POLÍTICAS DE DEMANDA

Las **políticas de demanda** tratan de actuar sobre los demandantes del mercado, mediante tres **instrumentos**:

- Las **campañas de información y disuasión del consumo**.
- El **suministro de sustitutivos**.
- La **penalización del consumo**.

Las políticas de demanda, si tienen éxito, aportarían los siguientes **efectos**:

- Reducción del consumo.
- Disminución del precio de venta.



- El gasto de los consumidores en drogas, disminuye.
- Disminución de los beneficios del empresario.

La explicación de porqué no se adopta políticas de demanda, pese a tener mayor eficacia que las de oferta, se encuentra en que la sociedad tiende a percibir al consumidor como un enfermo (parte débil de la relación), considerando al traficante como el auténtico culpable.

5.3. COSTES Y POLÍTICAS ALTERNATIVAS

Legalizar la venta de algunas drogas ilegales (**drogas blandas**) conllevaría dos tipos de costes:

- Los **costes causados a la salud** son decrecientes al aumentar la represión ejercida sobre las drogas. No obstante, llega un grado en el que dicha represión, las ganancias en términos de reducción de los costes de salud pueden ser muy limitadas.
- Los **costes de represión** son aquellos derivados de la persecución de la delincuencia asociada a este mercado. Estos crecen al aumentar la persecución de esta actividad.

En base a lo anterior, el cambio en el ordenamiento jurídico para **legalizar** las **drogas blandas** conllevaría **efectos irreversibles**:

- Si se legalizan, su precio disminuye, lo que supone un incentivo al consumo, que aumenta.
- Si, posteriormente, se decide volver a ilegalizarse, el coste de represión se elevaría extraordinariamente, lo que impide volver a la situación de partida. Esto se debe a la inelasticidad de la demanda de este tipo de sustancias derivada del carácter adictivo de estos productos: el precio bajo incentiva al consumo, pero el precio elevado no disuade.

6. EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN LA REDISTRIBUCIÓN: JUSTIFICACIÓN Y MEDIOS

6.1. LA JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DEL PROCESO REDISTRIBUTIVO

La justificación del sector público en la redistribución se argumenta desde tres puntos de vista:

- **Planteamiento de Stuart Mill**. Se basa en la **utilidad total** y la **utilidad marginal**.
    - La persona que obtiene ingresos observa que su satisfacción aumenta cada vez más lentamente. En términos de utilidad, la total es creciente, pero la marginal decreciente.
    - Si le quitamos un poco de renta a los ricos para dársela a los pobres, el sacrificio sufrido en términos de utilidad marginal perdida, es muy inferior al beneficio percibido, en utilidad marginal ganada. En conjunto, el nivel de bienestar total de la sociedad aumenta con la redistribución.
    - El nivel máximo de bienestar se alcanzará cuando todos los individuos tengan el mismo nivel de renta, pues se habrán agotado todas las posibilidades de ganancia en el bienestar colectivo.
- **Planteamiento de Nozick**. Niega al sector público cualquier prerrogativa para privar a unos ciudadanos de sus ingresos para entregárselos a otros.



  - El monopolio de la violencia procede de una evolución del propio mercado de servicios de seguridad, que aparece para salvaguardar los derechos de propiedad de los ciudadanos, no para privarles de ellos.
  - Tal monopolio nace de la voluntad de los individuos, y solo por esta, se puede justificar la redistribución de los recursos. En consecuencia, el sector público puede actuar, pero solo cuando mejore la situación de algún miembro de la colectividad sin empeorar la de otro.
  - Las posibilidades de redistribución son nulas en supuestos iniciales óptimos en el sentido de Pareto (**óptimo de Pareto**: situación en la que no se puede mejorar la posición de un individuo sin perjudicar la de otro).
  - En un mercado de competencia perfecta, que se acerca al óptimo de Pareto, el papel redistributivo del sector público resulta imposible.
- **Planteamiento de Rawls**. Resulta imposible desvincular las actitudes sobre la redistribución de las posiciones iniciales de renta de cada uno de los individuos.
  - Si exigimos una votación unánime para redistribuir, concurrirá le veto de quienes, al poseer un nivel alto de ingresos se verán perjudicados.
  - Si exigimos una votación por mayoría, y los que perciben un nivel de ingresos bajo constituyen un número superior a los privilegiados, los sistemas electorales garantizarán la redistribución.
  - **Criterio maximin**: soluciona el problema anterior. Se trata de preguntar a los individuos qué posición de distribución aceptarían, antes de conocer cuál será su futuro, de lo que se entiende que elegirán aquella en la que se ayude al máximo a quien se encuentre en la peor situación.
  - El acuerdo unánime, en este caso, es consecuencia de la búsqueda del propio interés.

6.2. EL DEBATE SOBRE LOS MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN

El **debate sobre los mecanismos de redistribución** se centra en las siguientes dos posibilidades:

- **Efectuarla mediante una redistribución en especie**, es decir, permitiendo a todos los ciudadanos alcanzar un nivel mínimo de productos esenciales.
  - El sector público garantiza que el ciudadano obtenga los elementos esenciales, ya que la entrega de dinero no garantiza que se emplee en ese fin.
  - En determinadas circunstancias, el perceptor de la ayuda carece de información suficiente para optar por lo que sería una conducta óptima.
  - Ocurre frecuentemente que la ayuda percibida se dirija a cubrir las necesidades de los menores que dependen del perceptor y no a las de éste.
- **Efectuarla mediante ingresos complementarios**.
  - Permiten una mayor libertad de elección para el individuo, que sabrá mejor que nadie cuáles son sus intereses.
  - Resulta más eficiente en términos de capacidad de elección y es menos proclive a generar fraude.

Ambos mecanismos coexisten en los Estados de bienestar modernos.



7. LOS SALARIOS DE INSERCIÓN SOCIAL Y EL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

Los **salarios de inserción social** consisten en el pago al perceptor de una **cantidad** (S), obtenida a partir de un **mínimo prefijado** (M(n)), que puede depender del número de personas a su cargo y de la **renta percibida** (R).

- Fórmula: **S = M(n) – R**.
- **Trampa de la pobreza**. Se trata del grave inconveniente de este sistema. El perceptor de la ayuda no tiene ningún motivo para insertarse en el mercado de trabajo, mientras el ingreso (la renta) sea inferior al mínimo preestablecido.

El **impuesto negativo sobre la renta**, consiste en establecer un impuesto proporcional (T) con un mínimo (M(n)).

- Fórmula: **T = 20% (R – Mn)**.
- Dos posibles resultados:
  - **Resultado positivo**: Se dará cuando la renta del individuo supere el mínimo prestablecido, quedando aquel obligado a contribuir con una cuota del 20% del excedente sobre el valor mínimo.
  - **Resultado negativo**: Se dará cuando la renta del individuo sea inferior al mínimo prestablecido, por lo que aquel recibirá una ayuda económica, que será proporcional.
- En este sistema no puede darse la trampa de la pobreza, ya que la inserción laboral, aun con ingresos bajos, permite alcanzar niveles de renta superiores.
- El **principal inconveniente** de este sistema es que no se garantiza un nivel de ayuda tan elevado como en el sistema anterior, a las personas más necesitadas. Problema que podría resolverse implantando un mínimo elevado que, sin embargo, conllevaría a un segundo problema: el Estado no ingresaría ninguna cuota de ciudadanos situados por debajo de esa cifra, teniendo que pagar a un número muy elevado de ciudadanos.

8. LOS PROGRAMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La **Seguridad Social** constituye una parte muy importante de la participación del Estado en la actividad económica.

8.1. JUSTIFICACIÓN DE LOS PROGAMAS PÚBLICOS DE SEGURIDAD SOCIAL

La **justificación de los programas públicos de Seguridad Social** puede abordarse desde una doble perspectiva:

- **Perspectiva liberal**. Para esta, tiene una **difícil justificación**, pues el mercado podría satisfacerlos.
  - Los ciudadanos pueden contratar una compañía de seguros privada para cubrir el riesgo de quedar desempleado o incapacitado para trabajar.
  - El problema del desempleo se resolvería dando una mayor libertad al mercado de trabajo.
- **Perspectiva intervencionista**. Encuentra las siguientes razones para su justificación:
  - Las compañías privadas solo asegurarían a los trabajadores cuyo riesgo de quedar desempleados sea muy pequeño o exigiría primas muy elevadas en otros supuestos. Por otro



lado, quienes encuentran un mayor riesgo de desempleo son precisamente quienes más necesitan este tipo de seguro, de ahí surge la necesidad de un sistema público.
- La obligatoriedad de estos sistemas de aseguramiento colectivo evita los problemas de selección adversa. Es decir, evitar que quienes sufren un menor riesgo opten por no contratar un seguro, conllevaría a una subida de cuotas para los que sí necesitan contratarlo, dado el menor ingreso y menor rentabilidad que tendrían estas compañías.
- Quienes tienen una escasa capacidad económica no pueden generar el suficiente ahorro como para obtener una pensión en el futuro, por lo que, una gestión absolutamente privada, dejaría fuera a los sectores más amenazados por la pobreza.
- Una compañía privada no podría hacer frente a graves crisis de desempleo.
- La garantía de las pensiones o el seguro de desempleo beneficia a los perceptores y al conjunto de la sociedad. Se produciría un proceso multiplicador: el jubilado o desempleado con un menor ingreso reduciría su consumo, afectando a la producción de las empresas, conllevando a nuevos despidos e incrementando el desempleo.

8.2. SISTEMAS ALTERNATIVOS DE PENSIONES

El sector público dispone de dos alternativas para mantener un **sistema universal de pensiones**:

- **Sistemas de capitalización**. Las aportaciones pagadas por cada participante en el plan constituyen un fondo, que después se utiliza para pagar las prestaciones correspondientes.
  - Existe una correlación entre las cantidades aportadas y las percibidas.
  - El empleo exclusivo de este sistema impediría un recorte en las prestaciones cuando el esfuerzo en las cotizaciones ya se hubiera realizado.
- **Sistemas de reparto o de transferencias entre generaciones**. Las cotizaciones de los trabajadores sirven para pagar las prestaciones de la población inactiva.
  - No hay correspondencia entre cantidades aportadas y la pensión percibida.
  - Las cotizaciones tienen naturaleza jurídica de impuesto.
  - Es el sistema instaurado en España.
  - La **viabilidad del sistema** se obtiene de los parámetros siguientes: **Número de activos** (A), **cotización** (c), **población pasiva** (P), **prestación prestablecida** (pr).
    - **Será viable** cuando se cumpla la siguiente igualdad: **A x C = P x pr**.
    - **Será inviable**, cuando los parámetros de la derecha superasen a los de la izquierda. En estas circunstancias, se produciría la **quiebra financiera** del sistema, ante la que solo cabrían tres alternativas:
      - Aumentar las cotizaciones.
      - Disminuir las prestaciones.
      - Aportes del sector público de cantidades cada vez mayores para mantener el sistema.

Estudios recientes sobre la viabilidad del gasto en pensiones en España señalan que la evolución del gato en pensiones como porcentaje del PIB, y por tanto su viabilidad, viene determinado por cuatro factores:

- La tasa de cobertura del sistema: número de pensionistas sobre los mayores de 65 años.
- La evolución demográfica: crecimiento de la población activa en relación a los mayores de 65 años.



- La tasa de desempleo.
- La relación entre la pensión media y la productividad de la economía.

8.3. EFECTOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Junto a las dificultades de la viabilidad del sistema de Seguridad Social, se presentan otras críticas:

- **La financiación mediante la cuota empresarial de la Seguridad Social**.
    - Las cotizaciones del empresario son auténticos impuestos sobre la creación de empleo.
    - Perjudica a las empresas que utilizan más intensivamente la mano de obra.
    - Se defiende la sustitución de la cuota empresarial por un aumento en el IVA.
- **La reducción del ahorro e inversión privada**.
    - En un **sistema de capitalización**:
        - Los ahorradores tienen incentivos para buscar la entidad más rentable para su plan de pensiones.
        - La entidad que administra estos fondos buscará el destino más productivo para los mismos, de forma que el ahorro se destina a financiar las inversiones más eficientes para la economía del país.
    - En un **sistema de reparto**:
        - El ahorro de los trabajadores es captado por el sector público.
        - El sector público emplea este ahorro para sufragar las prestaciones de la población pasiva, que lo destinarán a consumo. Dejándose de financiar inversiones productivas.
- **La disuasión en la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo**. Desde una perspectiva liberal, el seguro de desempleo añade rigidez al mercado de trabajo.
    - El problema del paro se debe a la falta de flexibilidad para rebajar los salarios.
    - El seguro de desempleo aumenta la rigidez, ya que el trabajador no acepará una rebaja en el salario al contar con la certeza de que percibirá una compensación por estar desempleado.
    - Las cotizaciones del empresario, al ser un impuesto sobre la creación de puestos de trabajo, aumentan las dificultades de crear empleo.

9. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR COMO REDISTRIBUIDOR DE LA RENTA

El **modelo de Estado de bienestar**, de carácter intervencionista, instaurado desde el s. XX ha ido sufriendo un **proceso de transformación**. En este sentido:

- **Globalización de la economía**. Los cambios en la escena internacional y la falta de poderes supranacionales que compensen las fuerzas del mercado, hacen difícil el mantenimiento de las políticas nacionales de redistribución de la renta. Lo mismo ocurre con el gravamen de las rentas de capital, cuya movilidad permite eludir los impuestos nacionales que recaen sobre la renta del sujeto. Conclusión: es más difícil tanto controlar la acción del mercado, como recadar los recursos necesarios para hacerlo.
- **Economías de planificación central**, facilitó la instauración del modelo de Estado de Bienestar en el continente europeo. El modelo de Estado redistribuidor ha sido capaz de resolver los conflictos



sociales, al ofrecer a todos los miembros de la sociedad un marco mínimo de protección. Cosa que no hubiese permitido las soluciones neoliberales, no al menos para todo el conjunto de los ciudadanos.

- **La euroesclerosis**. Término que hace referencia a la comparación con el modelo norteamericano, por la que se somete a revisión el modelo de Estado de Bienestar al que se considera incapaz de resolver los problemas de paro por ser excesivamente intervencionista.



BLOQUE IV

LOS INGRESOS PÚBLICOS

Lección 7. Los ingresos públicos y su clasificación. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. Clasificación de los ingresos públicos.
- 3. Elementos básicos de un tributo.
- 4. Clasificación de los impuestos. Principales figuras tributarias.
- 5. Progresividad legal y progresividad real.
    - 5.1. Progresividad legal.
    - 5.2. Progresividad real.
- 6. Los principios tributarios.
    - 6.1. Principio de simplicidad.
    - 6.2. Principio de suficiencia.
    - 6.3. Principio de equidad.
    - 6.4. Principio de neutralidad.
    - 6.5. La compatibilidad entre los principios tributarios.
- 7. Los ingresos extraordinarios.
    - 7.1. La deuda pública: la carga dela deuda y la sostenibilidad de la deuda pública.
    - 7.2. La venta de patrimonio público.
    - 7.3. El señoreaje y la inflación como impuesto.
- 8. Recapitulación.

Lección 8. La imposición directa. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. Las modalidades del impuesto sobre la renta y el problema de la definición de renta.
    - 2.1. Imposición de producto o cedular.
    - 2.2. Impuesto sobre la renta extensivo.
    - 2.3. Impuesto lineal sobre la renta.
    - 2.4. Impuesto personal sobre el consumo.
    - 2.5. La imposición dual sobre la renta.
- 3. El tratamiento de las distintas fuentes de renta.
    - 3.1. El tratamiento favorable de las rentas de trabajo.
    - 3.2. El tratamiento de los dividendos.
    - 3.3. El tratamiento de las rentas en especie.
    - 3.4. Plusvalías y minusvalías.
- 4. Problemas planteados por la progresividad del impuesto.
    - 4.1. El problema de la unidad contribuyente.
    - 4.2. Las rentas generadas en un plazo superior a un año.
    - 4.3. Las rentas irregulares.



  - 4.4. El efecto de la inflación en el impuesto. La progresividad en frío.
- 5. El impuesto de sociedades.
  - 5.1. Justificación.
  - 5.2. El problema de la doble imposición de los dividendos.
- 6. La imposición sobre la riqueza.
  - 6.1. Impuesto sobre el patrimonio neto (IPN).
  - 6.2. Impuesto de sucesiones y donaciones.
- 7. Efectos económicos de la imposición directa.
  - 7.1. Una cuestión previa: el problema del fraude.
  - 7.2. Efectos sobre la oferta de trabajo.
  - 7.3. Efectos sobre el nivel de ahorro.
  - 7.4. Efectos sobre la inversión.

Lección 9. La imposición indirecta. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. Justificación y modelos de imposición indirecta.
- 3. La elección entre impuestos indirectos generales.
  - 3.1. El principio de neutralidad.
  - 3.2. El principio de suficiencia.
  - 3.3. El principio de simplicidad.
- 4. Sistemas alternativos en el diseño del IVA.
- 5. Los impuestos especiales.
  - 5.1. Justificación.
  - 5.2. Estructura de los impuestos especiales en España.
- 6. El impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- 7. Efectos económicos de la imposición indirecta.
- 8. Conclusión.



LECCIÓN 7

LOS INGRESOS PÚBLICOS Y SU CLASIFICACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En este tema se tratarán cinco temas fundamentales:

- La exposición del conjunto de los recursos del sector público, diferenciando entre ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.
- Los elementos del tributo.
- La clasificación de los impuestos, el concepto de progresividad y la diferencia entre progresividad legal y progresividad real.
- Los principios tributarios.
- Los problemas generados por los ingresos extraordinarios.

2. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

La **clasificación** tradicional de los **ingresos públicos** es la siguiente:

- **Ingresos ordinarios**.
    - El sector público los obtiene de la renta del sujeto (criterio incompleto).
    - El sector público los obtiene de forma periódica (criterio incompleto).
    - Se destinan a financiar los gastos corrientes del sector público (criterio incompleto).
    - **No precisan de una autorización expresa del Parlamento al aprobar la ley de presupuestos, pues la existencia de los ingresos ordinarios está prevista por una norma jurídica anterior**.
    - **No se produce una reducción del patrimonio neto del sector público**, al menos de forma inmediata, pues sí que los produce a través de la cuenta financiera.
    - **Son ingresos ordinarios**:
        - **Precios públicos**.
            - Se pagan por servicios o actividades realizadas bajo el régimen de Derecho público.
            - Estos servicios o actividades son realizados también por el sector privado.
            - Son de solicitud voluntaria por parte de los administrados.
        - **Tasas**. Requiere de la concurrencia de las siguientes circunstancias:
            - Un beneficio individual derivado de la realización de una actividad pública o de un uso privativo del dominio público.
            - La concurrencia de alguna de las dos circunstancias siguientes:
                - Que el servicio sea de recepción obligatoria para el administrado.
                - Que el servicio no sea prestado por el sector público.



- **Contribuciones especiales**. Se pagan cuando el ciudadano obtiene un beneficio o se incrementa el valor de su patrimonio como consecuencia de la realización de una obra pública o el establecimiento o ampliación de servicios públicos.
  - El ciudadano no solicita el servicio público o la obra pública, pero se beneficia de la actuación del sector público.
- **Impuestos**. Son tributos exigidos sin contraprestación. La determinación del volumen de impuestos pagados por un ciudadano se basa en su capacidad económica, puesta de manifiesto por su nivel de renta, su consumo o su patrimonio.

- **Ingresos extraordinarios**.
  - El sector público los obtiene del patrimonio del ciudadano (criterio incompleto).
  - El sector público los obtiene de forma eventual (criterio incompleto).
  - Se destinan a financiar las inversiones públicas (criterio incompleto).
  - **Se precisa de la autorización del Parlamento para cada ejercicio económico, órgano que establece un nivel máximo de endeudamiento, como por ejemplo para emitir deuda**.
  - **Se produce una reducción del patrimonio neto del sector público**, pues si emite deuda o nueva moneda se están incrementando los pasivos a los que debe hacer frente el sector público; y si se privatizan empresas públicas, se está reduciendo el activo.
  - **Son ingresos extraordinarios** (se explican en el apartado 7):
    - **Emisiones de deuda**.
    - **Venta de patrimonio público** o **privatización de empresas públicas**.
    - **Acuñación de moneda** (**señoreaje**).

3. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN TRIBUTO

De los ingresos ordinarios, se consideran **tributos** los tres siguientes: los **impuestos**, las **contribuciones especiales** y las **tasas**.

Son **elementos del tributo** los siguientes:

- **Hecho imponible**: es el presupuesto jurídico o económico que da lugar al nacimiento de la obligación de pagar el tributo (art. 20 Ley General Tributaria, en adelante LGT: *"1. El hecho imponible es el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal.; 2. La ley podrá completar la delimitación del hecho imponible mediante la mención de supuestos de no sujeción"*).
- **Sujeto pasivo**: es la persona natural o jurídica obligada al pago del tributo como contribuyente o como sustituto (art. 36 LGT: *"1. Es sujeto pasivo el obligado tributario que, según la ley, debe cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo. No perderá la condición de sujeto pasivo quien deba repercutir la cuota tributaria a otros obligados, salvo que la ley de cada tributo disponga otra cosa. En el ámbito aduanero, tendrá además la consideración de sujeto pasivo el obligado al pago del importe de la deuda aduanera, conforme a lo que en cada caso establezca la normativa aduanera.; 2. Es contribuyente el sujeto pasivo que realiza el hecho imponible.; 3. Es sustituto el sujeto pasivo que, por imposición de la ley y en lugar del contribuyente, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma. El sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, salvo que la ley señale otra cosa."*).
- **Base imponible**: es la valoración económica del hecho imponible (art. 50 LGT: *"1. La base imponible es la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible…"*).



- **Base liquidable**: es el resultado de restar a la base imponible las reducciones que se establezcan en la ley reguladora del impuesto (art. 54 LGT: *"La base liquidable es la magnitud resultante de practicar, en su caso, en la base imponible las reducciones establecidas en la ley"*).
- **Tipo de gravamen**: es la cifra, el coeficiente o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota íntegra (art. 55 LGT: *"1. El tipo de gravamen es la cifra, coeficiente o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota íntegra…"*).
- **Cuota íntegra**: es el resultado de aplicar el tipo impositivo a la base liquidable, salvo que sea una cantidad fija (art. 56.1 LGT: *"1. La cuota íntegra se determinará: a) Aplicando el tipo de gravamen a la base liquidable. b) Según cantidad fija señalada al efecto."*).
- **Cuota líquida**: es el resultado de restar a la cuota íntegra las deducciones en la cuota que permite la ley (art. 56.5 LGT: *"5. La cuota líquida será el resultado de aplicar sobre la cuota íntegra las deducciones, bonificaciones, adiciones o coeficientes previstos, en su caso, en la ley de cada tributo…"*).
- **Deuda tributaria**: se trata la cuota líquida más los recargos, intereses de demora y sanciones, que, en su caso, tenga que satisfacer el contribuyente (art. 58 LGT: *"1. La deuda tributaria estará constituida por la cuota o cantidad a ingresar que resulte de la obligación tributaria principal o de las obligaciones de realizar pagos a cuenta.; 2. Además, la deuda tributaria estará integrada, en su caso, por: a) El interés de demora. b) Los recargos por declaración extemporánea. c) Los recargos del período ejecutivo. d) Los recargos exigibles legalmente sobre las bases o las cuotas, a favor del Tesoro o de otros entes públicos.; 3. Las sanciones tributarias que puedan imponerse de acuerdo con lo dispuesto en el título IV de esta ley no formarán parte de la deuda tributaria, pero en su recaudación se aplicarán las normas incluidas en el capítulo V del título III de esta ley"*).

4. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS. PRINCIPALES FIGURAS TRIBUTARIAS

Según el **criterio de la base imponible**, los impuestos se clasifican en:

- **Impuestos directos**. Los que recaen sobre manifestaciones directas de la capacidad de pago del contribuyente (renta o patrimonio), tienen en cuenta las circunstancias personales del sujeto pasivo (**imposición personal**), y son de difícil traslación.
- **Impuestos indirectos**. Los que recaen sobre manifestaciones indirectas de la capacidad contributiva (consumo), no tienen en cuenta las circunstancias personales del sujeto pasivo (**imposición real**) y, en general, se trasladan vía precios al consumidor final.

Para explicar dónde se pueden establecer impuestos se recurre a la diferenciación entre:

- **Variables flujo**. Aquellas magnitudes económicas que se definen para un período de tiempo. Dentro de estas, encontramos el siguiente **sistema impositivo**:
  - **Imposición sobre la renta**:
    - **Imposición real**:
      - **Imposición de producto**:
        - Contribución Urbana, contribución rústica y pecuaria. Ambas perviven en la actualidad como imposición local en la forma de **impuesto sobre bienes inmuebles** (**IBI**).
        - Impuesto sobre el rendimiento de trabajo personal. No vigente.



- Impuesto sobre actividades empresariales, profesionales y artísticas. Pervive en la actualidad como el **impuesto sobre actividades económicas** (**IAE**).
- Impuesto sobre las rentas de capital. No vigente.

- **Imposición sobre fuentes de renta concretas:**
  - **Cotizaciones sobre los salarios a cargo de los trabajadores**. Se considera como un impuesto de producto sobre un tipo de renta, que no tiene en cuenta la situación personal del sujeto pasivo.

- **Imposición personal:**
  - **Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)**. Se trata de un tributo que recae sobre la renta global de los ciudadanos. La última reforma lo ha configurado como dual, por lo que todas las rentas procedentes del capital son sometidas a un gravamen proporcional.
  - **Impuesto sobre el beneficio de las sociedades (IS)**. Impuesto de carácter proporcional y personal.

- **Imposición sobre el consumo**:
  - **Imposición real:**
    - **Impuestos generales:**
      - Impuesto sobre Tráfico de Empresas (ITE). Evolucionó a lo que hoy es el IVA.
      - **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).**
    - **Impuestos específicos:**
      - Impuesto de lujo. No vigente.
      - **Impuestos especiales** (también denominados **accisas**).
      - **Impuesto sobre los seguros.**
      - **Cotizaciones sobre los salarios a cargo de la empresa**. Se considera impuesto indirecto.
  - **Imposición personal:**
    - Impuesto personal sobre el gasto. Se trata de una propuesta teórica por la que se configura este impuesto directo y personal en el que del total de la renta del individuo se descontaría en lavase todo el ahorro realizado por el contribuyente. Este impuesto sustituiría al actual IRPF.

Tabla 7.1. Posibilidades de la imposición de variables flujo

	Renta	Consumo
IMPOSICIÓN REAL	IMPOSICIÓN DE PRODUCTO Contribución Urbana (**IBI**) Contribución rústica y pecuaria (**IBI**) Impuesto sobre el rendimiento de trabajo personal Impuesto sobre actividades empresariales, profesionales y artísticas (**IAE**) Impuesto sobre las rentas del capital	IMPUESTOS GENERALES Impuesto sobre Tráfico de Empresas (ITE) **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**
	IMPOSICIÓN SOBRE FUENTES DE RENTA CONCRETAS **Cotizaciones sobre los salarios a cargo de los trabajadores**	IMPUESTOS ESPECÍFICOS Impuesto de lujo **Impuestos especiales** **Impuesto sobre los seguros** **Cotizaciones sobre los salarios a cargo de la empresa**
IMPOSICIÓN PERSONAL	**Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)** **Impuesto sobre el beneficio de la sociedades (IS)**	*Impuesto personal sobre el gasto*



- **Variables stock**. Aquellas magnitudes económicas que se definen par un momento del tiempo concreto. Dentro de estas, encontramos el siguiente sistema impositivo:
    - **Imposición general**. Recae sobre la totalidad del patrimonio.
        - **Tenencia**.
            - **Impuesto sobre el patrimonio neto** (**IPN**). Recae sobre el conjunto de la riqueza neta del contribuyente de los diferentes tributos que gravan algunos de los integrantes del patrimonio.
        - **Transmisión gratuita** (unilateral).
            - Impuesto sobre el caudal relicto. Se trata de una propuesta teórica.
    - **Elementos patrimoniales**. Recae sobre determinados elementos del patrimonio.
        - **Tenencia**.
            - **Impuesto sobre bienes inmuebles** (**IBI**).
            - **Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica** (**ITPAJD**).
        - **Transmisión gratuita** (unilateral).
            - **Impuesto sobre sucesiones y donaciones** (**ISD**).
        - **Transmisión onerosa**.
            - **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** (**ITPAJD**).

Tabla 7.2. Imposición sobre variables stock: tenencia y transmisión

	IMPUESTO GENERAL	ELEMENTOS PATRIMONIALES
TENENCIA	**Impuesto sobre el patrimonio neto (IPN)**	**Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)** **Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (ITPAJD)**
TRANSMISIÓN GRATUITA	*Impuesto sobre el caudal relicto*	**Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD)**
TRANSMISIÓN ONEROSA		**Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)**

En las tablas anteriores, se representan con:

- **Negrita**: las figuras tributarias actualmente vigentes.
- **Grafía normal**: los impuestos que han existido en la tradición tributaria española.
- **Cursiva**: las propuestas teóricas o comisiones de reforma que no han llegado a estar vigentes.

5. PROGRESIVIDAD LEGAL Y PROGRESIVIDAD REAL

5.1. PROGRESIVIDAD LEGAL

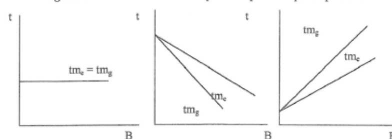
La **progresividad legal** se trata de la evolución de los **tipos impositivos** al cambiar la **base imponible**.

- Se obtiene de la relación existente entre **recaudación** (**T**) y **base liquidable** (**B**), es decir, sobre los conceptos de **tipo medio** y **tipo marginal**.
    - **Tipo medio de gravamen** (**TME**). **TME = T/B x 100**.
    - **Tipo marginal de gravamen** (**TMG**). **TMG = ΔT/ΔB x 100**.



- En base a lo anterior, el **impuesto** puede ser **legalmente**:
  - **Proporcional**, si **TME = TMG**.
  - **Regresivo**, si **TME > TMG**.
  - **Progresivo**, si **TME < TMG**.

Figura 7.1. Clasificación de impuestos por su tipo impositivo



- Puede adoptar alguna de las siguientes tres **formas**:
  - **Progresividad por clases**. Todas las **bases imponibles** se agrupan en **clases**, correspondiendo a cada una un **tipo impositivo** aplicable a la totalidad de la base.
    - **Error de salto**. Se trata del grave inconveniente de esta forma, que se produce cuando un aumento, que puede ser mínimo, en la base imponible genera un aumento aún mayor en la cuota. Esto convierte al tributo en **confiscatorio**.

Clase	Base liquidable	Tipo aplicable
1.ª	0-6.000	10%
2.ª	6.001-12.000	12%
3.ª	12.001-18.000	14%
4.ª	...	...

  - **Progresividad por escalones**. Cada **base imponible** se subdivide en tramos o **escalones**, correspondiéndole a cada uno un **tipo impositivo** diferente. La cuota se obtiene multiplicando cada porción por su tipo y sumando las cantidades resultantes.

Base liquidable comprendida entre	Tipo aplicable
0-6.000	10%
6.001-12.000	12%
12.001-18.000	14%
...	...

  - **Impuesto proporcional con mínimo exento**. El **tipo impositivo** es **constante**, pero una **porción** de la **base imponible** está **exenta** de gravamen.

Base liquidable comprendida entre	Tipo aplicable
0-6.000	0 %
6.001-en adelante	20 %

5.2. PROGRESIVIDAD REAL

La **progresividad real:**

- Se define a partir de la **elasticidad-renta del impuesto** ($E_{T,Y}$), donde la **renta** es **Y**.

$$E_{T,Y} = \frac{\Delta\%T}{\Delta\%Y} = \frac{\Delta T}{\Delta Y}\cdot\frac{Y_0}{T_0}$$

- En base a lo anterior, el **impuesto** puede ser **realmente**:
  - **Progresivo**, si $E_{T,Y} > 1$.



- **Proporcional**, si $E_{T,Y} = 1$.
- **Regresivo**, si $E_{T,Y} < 1$.

- La existencia de **impuestos legalmente progresivos** no garantiza la **progresividad real del impuesto**.

6. LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

6.1. PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD

Según el **principio de simplicidad** indica que el sistema tributario debe ser **sencillo**. El mismo conlleva que:

- Las normas tributarias deben ser **claras y transparentes** para que el ciudadano sepa fácilmente cuáles son sus obligaciones tributarias para poder cumplirlas.
- Las normas tributarias deben tener cierta **continuidad**, no siendo objeto de reformas frecuentes.
- Los impuestos deben ser sencillos tanto para el contribuyente como para la administración tributaria, para que en su aplicación se garantice la **seguridad jurídica** del ciudadano.
- Existan **procedimientos de pago fraccionados** para facilitar el cumplimiento de la obligación.

6.2. PRINCIPIO DE SUFICIENCIA

Del **principio de suficiencia** se desprende la **regla del equilibrio presupuestario**, por la que el conjunto de impuestos debe ser capaz de generar recursos suficientes para cubrir los gastos del sector público. Este principio implica que:

- **Ley de Wagner**. Si la elasticidad del gasto con respecto a la renta es mayor que la unidad, la elasticidad renta de los impuestos también deberá serlo. Así, el **sistema tributario** debe ser **realmente progresivo**, ya que, en caso contrario, el crecimiento del país llevaría al déficit público.
  - La **evolución del gasto** debe ser **coherente** con los cambios en la **renta**.
  - **Problema**: si los gastos de transferencias tienden a aumentar en los momentos de recesión económica, siendo el sistema realmente progresivo, puede suceder que no se produzcan déficits públicos cuando se incrementa la renta, pero sí cuando ésta disminuya.
- **Afirmaciones de Peacock y Wiseman**. Existen **circunstancias extraordinarias** en las que se produce un **incremento** en el nivel de **gasto público**, por lo que el **sistema tributario** debe ser lo suficientemente **flexible** como para hacer frente a ese problema, modificando alguno de los elementos básicos de la relación tributaria.
- Los tributos deben ser claramente percibidos por los ciudadanos, para evitar la **ilusión financiera**, por la que el sistema tributario pudiera llegar a ser incapaz de financiar el conjunto del gasto público. En ese sentido, se defienden los **impuestos directos sobre el nivel de renta** antes que los indirectos sobre el consumo.

6.3. PRINCIPIO DE EQUIDAD

Del **principio de equidad**, expresamente recogido en la Constitución, se desprende que el **sistema tributario** debe responder a las exigencias de la **justicia**. De este principio se desprenden las siguientes implicaciones:



- **La generalidad en el pago de los impuestos**. Todos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. El fraude fiscal se configura como el más grave incumplimiento del principio de equidad.
- **La igualdad de los contribuyentes frente al sistema tributario**.
  - Entendible desde una doble perspectiva:
    - **Equidad horizontal**. Trato idéntico a los que se encuentran en una misma situación.
    - **Equidad vertical**. Trato fiscal diverso según las circunstancias en las que se encuentre cada uno.
  - El **sistema tributario** debe ser **sensible** a las situaciones personales de los contribuyentes, de forma congruente con las dos equidades anteriores. Por ello se prefiere a la imposición directa frente a la indirecta, y a la personal sobre la real.
  - El reparto de la **carga tributaria** debe ser **proporcional**. Esta idea de proporcionalidad puede enfocarse desde dos puntos de vista:
    - **Criterio de la capacidad de pago**.
      - Se considera el pago de impuestos con independencia de las actividades realizadas por el sector público.
      - Es justo que paguen más quienes tienen una mayor capacidad económica.
      - Si el sacrificio marginal debe ser similar y la utilidad marginal de la renta es decreciente, son preferibles los impuestos progresivos o, al menos, los proporcionales.
    - **Criterio del beneficio**. Se consideran de forma simultánea los ingresos y los gastos públicos.
      - Deben contribuir más al sostenimiento de los gastos públicos quienes más se benefician de la actividad estatal.
      - **Problemas**:
        - Es difícil determinar qué beneficio obtiene cada persona de la acción del sector público.
        - Implica que el Estado renuncia a realizar una política redistributiva.
      - Este criterio avalaría el uso de impuestos progresivos, proporcionales o, incluso, regresivos.

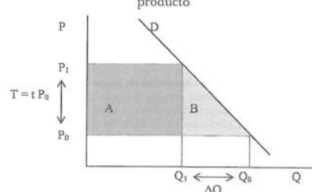
6.4. PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

El **principio de neutralidad** indica que los impuestos deben alterar lo menos posible las decisiones de los agentes económicos.

En **impuestos que recaen sobre los precios**: Si los individuos eligen utilizando los precios generados por el funcionamiento del sistema económico, y éstos se ven alterados por los impuestos, dichas distorsiones han de ser mínimas.

- El único impuesto que no altera precio alguno es el de cuota fija o de capitación.
- La neutralidad de un impuesto se mide a partir del **exceso de carga fiscal**.





- En el gráfico anterior encontramos los siguientes parámetros, de los que se puede deducir la **fórmula de Haberger**:
  - **Precio de venta inicial**: P_0.
  - **Cantidad inicial demandada**: Q_0.
  - **Impuesto sobre el precio de venta** (T): $T = t \times P_0$.
  - **Precio de venta elevado** por el impuesto: P_1.
  - **Cantidad** demandada **tras el impuesto**: Q_1.
  - **Recaudación obtenida por el Estado**: área A.
  - **Exceso de carga fiscal**: área B = ½ base x altura.
    - **Base = ΔQ**. Se puede obtener de la **elasticidad de la demanda** (E^d): $E^d = \Delta Q/\Delta P \times P_0/Q_0$.
      - Si $\Delta P = T = t \times P_0$; resulta la fórmula siguiente: $E^d = (\Delta Q/(t \times \not{P_0})) \times \not{P_0}/Q_0 = \Delta Q/(t \times Q_0)$. De lo que se deduce que $\Delta Q = E^d \times t \times Q_0$.
    - **Altura = impuesto = $T = t \times P_0$.**
    - **Fórmula de Haberger**: **área B** = ½ base x altura = ½ $E^d \times t \times Q_0 \times t \times P_0$.
- El **exceso de carga fiscal** es mayor cuanto:
  - Mayor sea la **elasticidad de la demanda del producto**.
    - Si la elasticidad es cero, el exceso de carga fiscal se anula.
    - **Consecuencia**: deben gravarse más los productos que dispongan de menos sustitutivos o sean imprescindibles para el consumidor.
  - Mayor sea el **gasto inicial** de los consumidores (**$P_0 \times Q_0$**).
    - **Consecuencia**: los productos que representen un gasto elevado de las familias deben ser gravados de forma más moderada.
  - Mayor sea el **tipo impositivo**.
    - **Consecuencia**: los impuestos sobre la venta del producto deben ser moderados.

En **impuestos que recaen sobre la renta** de las personas:

- Partiendo de un planteamiento análogo al anterior, obtendríamos que el **exceso de carga fiscal** (área B) sería igual a ½ base x altura. Así, **Área B = ½ $E^S \times t^2 (w_0 \times N_0)$**, donde:
  - **Elasticidad de la oferta de trabajo**: E^S.
  - **Tipo impositivo del impuesto sobre la renta**: t.
  - **Salario inicial**: w_0.
  - **Número de horas de trabajo iniciales**: N_0.
- El **exceso de carga fiscal** será mayor cuanto:
  - Mayor sea la **elasticidad de la oferta de trabajo**.
    - **Consecuencias**: el gravamen debería ser superior para los perceptores de renta cuya capacidad de reducción en su esfuerzo laboral sea más pequeña, y en cambio, inferior



en los que renuncien a un mayor número de horas de trabajo al enfrentarse con la pérdida de ingresos salariales causadas por el impuesto.

- Mayor sea el **tipo impositivo**.
    - **Consecuencia**: debería limitarse la progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta.
- Mayor sea la **renta inicial del sujeto** (**w_0 x N_0**).
    - **Consecuencia**: debería limitarse la progresividad en la imposición personal sobre la renta.

6.5. LA COMPATIBILIDAD ENTRE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

Existen **incompatibilidades** entre los principios tributarios, por lo que un sistema tributario que trate de cumplir con los diferentes principios no puede descansar en una única figura impositiva.

- **Principio de equidad Vs Principio de neutralidad**.
    - El **diseño de la imposición indirecta**. **Desde la equidad**, los productos de primera necesidad deben sufrir un gravamen inferior que los bienes de lujo, mientras que, **desde la neutralidad**, al ser la demanda de los bienes de lujo más elástica que la de los de primera necesidad, estos deberían sufrir un mayor gravamen.
    - El **diseño de la imposición directa**. **Desde la equidad**, la imposición personal sobre la renta debe tener un carácter progresivo, mientras que, **desde la neutralidad**, se alcanza la conclusión contraria por los siguientes motivos:
        - El exceso de carga fiscal aumenta al incrementarse el tipo impositivo.
        - La oferta de trabajo es más elástica en los mayores perceptores de renta.
        - El valor de los ingresos iniciales del trabajador influye en el cálculo del exceso de carga fiscal.

7. LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Anteriormente, se enumeraron los ingresos extraordinarios:

- **Emisión de deuda pública**.
- **Venta de patrimonio público**.
- **Emisión de dinero (señoreaje)**.

7.1. LA DEUDA PÚBLICA: LA CARGA DELA DEUDA Y LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

La **deuda pública** es el principal ingreso extraordinario del Estado y plantea dos cuestiones principales:

- **La carga de la deuda pública**.
    - **Tres posibles concepciones** de la deuda pública, como:
        - Los recursos que pierde el sector privado al emprenderse un proyecto político que se financia con deuda pública.
        - La reducción en el consumo privado producida por el endeudamiento público.



- La disminución en la utilidad, a lo largo de la vida de una generación, causada por la decisión de financiar el gasto público con deuda en lugar de con los impuestos.
- Cuando el Estado no financia sus gastos con impuestos, sino mediante la emisión de deuda pública, cabe plantearse si dicha carga recae sobre la **generación actual** o las **generaciones futuras** (conjunto de individuos no presentes cuando se emitió la deuda y que, por tanto, no prestaron su consentimiento a tal operación financiera).
- Existen cuatro **teorías económicas** al respecto:
  - **Clásica**. El Gobierno que emite deuda está trasladando a las generaciones futuras la carga del gasto realizado en la actualidad.
    - Solo debe emplearse este mecanismo, bien para financiar inversiones rentables que no supongan una carga en el futuro o, bien, cuando el gasto financiado por la emisión de deuda sea disfrutado por las generaciones futuras.
    - Contribuye al despilfarro en el gasto público.
  - **Keynesiana**. No existe equivalencia entre la deuda pública y la deuda privada.
    - Si la **emisión de deuda es interna** (dentro del país). No se produce un traslado de la carga a las generaciones futuras, pues la presente realizará un mayor esfuerzo de ahorro para adquirir los títulos de la deuda.
    - Si la **emisión de deuda es exterior**. La generación presente no sufre la carga, pues permite el uso de recursos ajenos, sin renunciar a los propios o afectar a la economía nacional.
  - **J. Buchanan**. Se concibe la **carga dela deuda** como sacrificio realizado, en términos de utilidad, por la generación presente o la futura.
    - La **generación presente** no sufre la carga, pues quienes adquieren títulos de deuda lo hacen libremente y en base a un plan de ahorro determinado individualmente.
    - La **generación futura** sí sufre la carga, pues con sus impuestos pagarán los intereses y la amortización, ya que, en caso contrario, tendrán que recortar el nivel de prestaciones públicas.
  - **Macroeconomía clásica**.
    - **Teorema ricardiano de la equivalencia**. La **generación presente** sabe que la emisión de deuda supone una carga para la futura. Por eso, incrementarán su nivel de ahorro con la finalidad de legar a los herederos los medios necesarios para hacer frente a dicho esfuerzo fiscal. Así, se entiende que sobre la generación actual recae la carga.
    - **Críticas**:
      - Es discutible que la preocupación de la generación presente sobre el provenir de las siguientes.
      - Es difícil calcular el importe de los impuestos futuros.

- **La sostenibilidad de la deuda pública**.
  - El **déficit primario** no incluye los intereses de la deuda.
  - La evolución de la ratio deuda/renta depende de la **tasa de crecimiento de la economía** y del **tipo de interés del mercado**.



        - Si la ratio crece, la **deuda** sigue una **senda explosiva**.
        - Si la ratio disminuye, la **deuda** es **sostenible**.
    - De la relación **$a = d + e_0 (r - g_Y)$**, donde encontramos los siguientes parámetros: el nivel de deuda acumulada sobre el PIB (**e_0**), el tipo de interés en el mercado (r), la tasa de crecimiento de la economía (**g_Y**), la relación entre el déficit primario del sector público y el PIB (d), y la sostenibilidad de la deuda (a); obtenemos que:
        - Si **$a > 0$**, la **deuda** sigue una **senda explosiva**.
        - Si **$a = 0$** o **$a < 0$**, la **deuda** es **sostenible**.
    - El valor negativo o positivo de **a** depende de los siguientes elementos:
        - **Del déficit primario como porcentaje de la renta nacional** (**d**). Cuanto mayor sea, más fácil es que la deuda siga una senda explosiva.
        - **Del endeudamiento inicial** (**e_0**). Indica que una política de reducción del endeudamiento acumulado es más dificultosa si se parte de un nivel inicial muy elevado.
        - **Del tipo de interés** (**r**). Cuanto mayor sea, más grave será la carga de la deuda, y más fácil será que la deuda siga una senda explosiva.
        - **De la tasa de crecimiento económico** (**g_Y**). Actúa compensando al tipo de interés.

7.2. LA VENTA DE PATRIMONIO PÚBLICO

La **venta de patrimonio público** consiste en que el sector público vende su participación en **empresas públicas** rentables, mediante un proceso de **privatización**.

- Privatizar empresas públicas equivale a emitir nueva deuda debido a que:
    - La deuda aumenta el pasivo del sector público, mientras que la privatización reduce los activos, obteniendo como un mismo resultado final, en términos de deuda neta.
    - Esta pérdida de ingresos patrimoniales deberá ser compensada con un mayor nivel de imposición fiscal.
    - También genera una carga de la deuda para las generaciones futuras.
- La **privatización** de empresas públicas puede ser **preferible** si concurren estas **razones**:
    - Cuando el Estado tiene una **calificación muy baja**, emitir deuda pública le resulta muy difícil o costoso, quedando la privatización como única fuente de financiación extraordinaria.
    - Desde una **perspectiva liberal**, se entiende que el Estado abandone la gestión empresarial allí donde es posible que el mercado sea más eficiente.
    - La privatización puede ser un medio para crear una clase de propietarios que podrán convertirse en **votantes potenciales**.
    - La privatización puede arrojar **ingresos superiores** a los de la emisión de deuda pública, cando los mercados financieros entiendan que una gestión privada puede ofrecer mejores dividendos que los producidos por la administración pública.
        - **Valor en mercado = dividendo por acción (D) / tipo de interés vigente (r)**.

7.3. EL SEÑOREAJE Y LA INFLACIÓN COMO IMPUESTO



El **señoreaje** consiste en la emisión de dinero. Así, el Estado se ahorra los costes financieros de la emisión de deuda pública o evita la pérdida de activos de la privatización de empresas públicas. No obstante, hay que señalar las siguientes cuestiones:

- El sector público no puede obligar a nadie a mantener saldos monetarios ociosos (sin invertir).
  - Si el ahorrador es **ciudadano del país** que emite dinero: lo anterior puede deberse a que el tipo de interés del mercado es muy bajo, por lo que considera que va a subir en el futuro. Así, si compra activos financieros antes de la elevación, se enfrentará a una minusvalía en el fututo, por lo que optará en mantener el ahorro en dinero.
  - Si el ahorrador es **ciudadano extranjero**: puede preferir tener sus ahorros en una moneda fuerte, a la espera de que la moneda propia se deprecie frente a la utilizada, generándole una ganancia superior a los intereses que cobraría de adquirir activos financieros de su país.
- El **coste de la emisión de dinero** se relaciona con la influencia de dicha cantidad sobre la **tasa de inflación** del país.
  - $\mathbf{M_s \times V = P \times Y}$. Donde, M_S es la oferta monetaria, V la velocidad de circulación del dinero, P el índice de precios, Y la renta nacional.
    - La velocidad de circulación del dinero es constante y el nivel de renta puede crecer de forma ajena al aumento de la oferta monetaria. Así, $\mathbf{g_{mt} = p_t + g_{Yt}}$, donde g_{mt} es la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero, $\mathbf{p_t}$ la tasa de inflación, $\mathbf{g_{Yt}}$ el crecimiento de la renta nacional.
    - La tasa de inflación es igual a la diferencia entre el aumento porcentual de la oferta de dinero y la tasa de crecimiento de la renta nacional: $\mathbf{p_t = g_{mt} - g_{Yt}}$.
  - Respecto de los **costes para la sociedad**, puede concluirse que:
    - **Si la economía está en pleno empleo**, sin crecimiento del nivel de renta, toda la creación de dinero se traduce en inflación.
    - **Si la economía tiene una tasa de crecimiento positiva**, el señoreaje puede utilizarse como fuente de financiación limitada, sin que tenga porqué causar inflación.
    - La **inflación** es más injusta que una mayor imposición. Genera costes al obligar a cambiar los precios de las empresas, haciendo que el ciudadano se desprende del activo líquido para comprar bienes y servicios antes de que suban sus previos. Genera desequilibrios económicos: problemas en la balanza de pagos, desempleo o frenar el crecimiento económico.

8. RECAPITULACIÓN

En este tema se han tratado los siguientes temas:

- Los principales conceptos de la teoría general de los ingresos públicos.
- La diferenciación entre ingresos ordinarios y extraordinarios.
- Los elementos básicos de un tributo.
- La diferenciación entre impuestos directos e indirectos, así como los proporcionales, los progresivos, los regresivos y los de cuota fija.
- Los conceptos de progresividad legal y real.



- Los principios tributarios de suficiencia, simplicidad, equidad y neutralidad.
- Los ingresos extraordinarios, analizándolos más en profundidad.
- El problema de la carga de la deuda pública.
- El análisis de la sostenibilidad de la deuda pública.



LECCIÓN 8

LA IMPOSICIÓN DIRECTA

1. INTRODUCCIÓN

En este tema se tratarán los principales problemas de la **imposición directa**.

- Análisis del **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas** (IRPF): concepto de renta y las diferentes modalidades del IRPF.
    - Impuesto sobre la renta extensiva.
    - Impuesto proporcional con mínimo exento.
    - Impuesto personal sobre el gasto.
    - Impuesto dual sobre la renta.
- Planteamiento del tratamiento diferencial a los distintos componentes de la renta.
- Los problemas del carácter regresivo del impuesto:
    - La unidad contribuyente.
    - Las rentas generadas en un plazo superior a un año.
    - Las rentas irregulares.
    - El efecto de la inflación sobre el impuesto.
- Análisis del **Impuesto de Sociedades** (IS): justificación de su existencia y el problema de la doble imposición de los dividendos.
- Análisis del gravamen a la tenencia de patrimonio y su transmisión gratuita.
- Principales efectos económicos de la imposición directa.

2. LAS MODALIDADES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE RENTA

El **concepto de renta** tiene dos nociones contrarias:

- **El concepto económico de renta**. La renta es la suma de las remuneraciones y los factores de producción, es decir, la **suma de pagos** que recibe una unidad familiar como recompensa por su participación en el proceso productivo. Así, la renta está compuesta por: alquileres o rentas de la tierra, sueldos y salarios, intereses y beneficios.
- **La definición extensiva de renta** (Haig-Simons). La renta se concibe como la **capacidad máxima de consumo** de un contribuyente, manteniendo constante su patrimonio.
    - Así, la renta está compuesta por:
        - Sueldos, salarios y compensaciones del trabajo personal.
        - Intereses percibidos por la titularidad de activos de renta fija.
        - Alquileres y rentas de la tierra.
        - Beneficios de las empresas individuales, actividades profesionales o artísticas.
        - Dividendos de la titularidad de activos de renta variable.
        - Rentas pagadas en especie.



- Transferencias recibidas del sector público.
- Plusvalías y minusvalías generadas por cambios en la composición de patrimonio del contribuyente.
- Premios.
- Donaciones y herencias recibidas.

- El criterio para determinar si un ingreso es o no componente de la renta radica en determinar si colabora o no a incrementar la capacidad del consumo del contribuyente, dejando a salvo su patrimonio.

2.1. IMPOSICIÓN DE PRODUCTO O CEDULAR

La **imposición de producto** o **cedular** establece un gravamen sobre cada una de las distintas fuentes de renta: trabajo personal, rendimientos de la propiedad urbana y agrícola, rendimientos de las actividades empresariales, profesionales o artísticas, rendimientos de las ganancias y pérdidas de capital.

- Es un impuesto **proporcional**.
- No se suman los rendimientos de distintas procedencias para obtener una valoración global de la **capacidad contributiva** del sujeto pasivo.
- Sistema **poco defendible** desde los principios de equidad y suficiencia.

2.2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA EXTENSIVO

La **imposición sobre la renta extensiva**, sistema instaurado en España en 1978, se basa en el concepto de renta extensiva.

- **La renta** comprende todos los ingresos del contribuyente, sin diferencias entre ellos, salvo las rentas del trabajo, que recibían un trato de favor y la deducción, para paliar la doble imposición de los dividendos.
- **La tarifa** comprendía un gran número de tramos y un fuerte carácter progresivo.
- Sistema que **se apoya** sobre los principios de suficiencia y de equidad.
  - Permitía una recaudación elevada para el Estado mediante un sistema flexible.
  - Su carácter progresivo lo compatibiliza mejor con la capacidad de pago.
- Sistema **menos defendible** desde los principios de simplicidad y neutralidad.
  - Su carácter progresivo conlleva determinados problemas (ver más adelante).
  - Su carácter progresivo genera efectos económicos negativos sobre la renta.

2.3. IMPUESTO LINEAL SOBRE LA RENTA

La **imposición lineal sobre la renta** trata de atenuar el carácter progresivo del impuesto sustituyéndolo por un **impuesto proporcional con mínimo exento**.

- Principales **ventajas**:
  - Desde el principio de simplicidad. Los problemas derivados de la progresividad del impuesto se resuelven más fácilmente.



    - Desde el principio de neutralidad. Causa menos efectos negativos sobre las decisiones de los contribuyentes, dado que, en ellas, el elemento clave son los tipos marginales, y en el proporcional con mínimo exento, el tipo marginal es constante.
- Principales **críticas**:
    - No resulta coherente con el principio de capacidad de pago. Puede perjudicar a rentas medias y beneficiar a las más altas.
    - No resulta coherente con el principio de suficiencia. Puede suponer una menor recaudación para el sector público.

2.4. IMPUESTO PERSONAL SOBRE EL CONSUMO

La **imposición personal sobre el consumo** consiste en **sustituir** la **base imponible** del impuesto sobre la renta (la parte de la renta dedicada al consumo), por un **tipo impositivo**, que puede ser proporcional o progresivo.

- Principales **ventajas**, desde el principio de neutralidad:
    - Genera efectos positivos sobre el ahorro, ya que este queda exento de tributación.
    - Genera efectos positivos sobre el esfuerzo labora, pues ganar más no significa pagar más.
- Principales **críticas**:
    - Desde el principio de suficiencia. Capacidad recaudatoria muy inferior a la imposición sobre la renta, pues se reduce significativamente la progresividad del sistema tributario.
    - Desde el principio de equidad. Puede afectar más a las rentas más bajas, con menos capacidad de ahorro.
    - Desde el principio de simplicidad. Plantea dificultades en determinar cuáles son operaciones de ahorro y cuáles de consumo.

2.5. LA IMPOSICIÓN DUAL SOBRE LA RENTA

La **imposición dual sobre la renta**, modelo instaurado en España desde el 2006, consiste en sustituir la imposición global sobre la renta por un sistema en el que se diferencia entre:

- **Rentas de trabajo y de actividades económicas**. Sometidas a una tarifa progresiva.
- **Rentas de capital**. Sometidas a un tipo impositivo uniforme en un principio y, posteriormente, de progresividad limitada.

Principales **ventajas**:

- Desde el principio de neutralidad. Iguala la tributación de todas las rentas de capital con la de las plusvalías, aunque en el caso de los dividendos no se logre plenamente por el problema de la doble imposición.
- Incentiva el ahorro.

Principales **críticas**:

- Desde el principio de equidad. Contribuyentes con un mismo nivel de ingresos tendrán cuotas fiscales distintas, en función de su composición.
- Desde el principio de simplicidad.



    - Es difícil determinar qué parte del beneficio de las actividades empresariales corresponde al trabajo realizado por el empresario y qué porción es el pago a los recursos de capital invertidos en la empresa. El modelo español considera todo beneficio como fruto del trabajo autónomo, por lo que aplica el mismo régimen que a los rendimientos de trabajo.
    - Las normas sobre compensación de bases son complejas.
- Desde el principio de suficiencia. Aunque aumenta la recaudación del Estado, en parte puede deberse al efecto atracción del ahorro exterior, que se enfrenta a una menor tributación.

3. EL TRATAMIENTO DE LAS DISTINTAS FUENTES DE RENTA

3.1. EL TRATAMIENTO FAVORABLE DE LAS RENTAS DE TRABAJO

Las **rentas del trabajo**, según algunos hacendistas, deben recibir un **tratamiento privilegiado** por las siguientes **razones**:

- **Exigen un esfuerzo no comparable al de las rentas de capital**. Argumento débil por los siguientes motivos:
    - Las rentas de capital han exigido un **esfuerzo previo** mediante el sacrificio en el consumo presente para acumular un ahorro futuro.
    - El esfuerzo laboral es distinto de una profesión a otra, por lo que carece de sentido dar un trato uniforme a todas las rentas del trabajo.
- **Las rentas del trabajo son más inseguras que las rentas de capital**. Argumento débil por los siguientes motivos:
    - Los rendimientos de capital también están sometidos a un grado de incertidumbre, incluso mayor que el de las rentas del trabajo.
- **Las rentas del trabajo tienen un horizonte temporal limitado, mientras que las rentas del capital son indefinidas**. Se trata del argumento más convincente, pues:
    - Al llegar a una edad legalmente establecida, el trabajador deja de participar en los procesos de producción y de obtener rentas, o las ve reducidas. Lo que no ocurre en las rentas de capital.
    - El trabajador tendrá que realizar un esfuerzo de ahorro complementario para crear un patrimonio suficiente para mantener el mismo nivel de ingresos que cuando estaba activo.

3.2. EL TRATAMIENTO DE LOS DIVIDENDOS

El **tratamiento de los dividendos** plantea el **problema de la doble imposición** sobre estos. Es decir, coexisten dos tributos diferentes sobre una misma fuente de renta.

Los dividendos percibidos por los socios son una parte de los beneficios de las sociedades, que ya han sido gravados por un impuesto anterior, el Impuesto de Sociedades. Nuestra legislación aporta distintas soluciones, que se explicarán más adelante.

3.3. EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS EN ESPECIE



Las **rentas en especie** aumentan la capacidad de consumo del ciudadano.

- Una exención en este tipo de rentas favorecería que las empresas hicieran pagos de esta naturaleza para que el contribuyente eludiera el impuesto.
- Se corre el riesgo de que el contribuyente presente problemas de liquidez y, en casos extremos, aquel no pudiera hacer frente al pago de impuestos.

3.4. GANANCIAS Y PÉRDIDAS DE CAPITAL: PLUSVALÍAS Y MINUSVALÍAS

En la noción de **renta extensiva** se incluyen las ganancias (**plusvalías**) y pérdidas (**minusvalías**) de capital producidas al transmitir un elemento del patrimonio del sujeto pasivo.

- **Plusvalías inexistentes total o parcialmente**.
  - **Plusvalías causadas por la inflación**. El sujeto pasivo vende un elemento de su patrimonio y consigue un precio muy superior al que pagó inicialmente por él.
    - La diferencia entre los precios se debe al **proceso de inflación** del mercado.
    - La plusvalía es más **aparente** que real.
      - **Fórmula incorrecta**: Plusvalía = precio de venta – precio de compra.
      - El precio de compra de modificarse mediante unos coeficientes correctores que tienen en cuenta la tasa de inflación. **Fórmula correcta**: **Plusvalía = precio de venta – precio de compra corregido**.
        - Precio de compra corregido = precio de compra x coeficiente corrector.
  - **Plusvalías causadas por cambios en los tipos de interés**. Supuesto complejo que requiere su explicación mediante un ejemplo.
    - El sujeto pasivo adquiere unos títulos de renta fija por un importe de 10.000 €, con un interés anual del 10%.
      - **Rendimiento** (1.000 €) **= tipo de interés** (10%) **x valor nominal del título** (10.000€).
    - Posteriormente, los tipos de interés bajan al 8%, por lo que las nuevas obligaciones emitidas ofrecerán un rendimiento inferior.
      - El primer sujeto posee unos títulos más valiosos que los que se venden ahora en el mercado. Los pondrá vender por un precio superior (X), tal que, al nuevo tipo de interés (8%), genere el rendimiento de las condiciones iniciales.
        - 8% X = 1.000 €; X = 1.000 / 0,08 = 12.500 € (nuevo precio de venta).
    - El sujeto obtendrá 12.500, de los cuáles, podrá comprar por 10.000 un nuevo título. La plusvalía que obtiene el sujeto pasivo inicial es de 2.500 €. Sin embargo, no toda la plusvalía es una renta en sentido estricto, pues no está en la misma situación que al principio. Por ello, se afirma que solo parte de esta plusvalía debería ser gravada.
- **Plusvalías gravadas en otros tributos**.
  - **Plusvalías generadas por la acción del sector público**. El aumento del valor de la propiedad del sujeto pasivo se debe a la realización de obras públicas o al establecimiento o ampliación de servicios públicos. Sin embargo, en la medida en la que el contribuyente ya haya pagado por ese incremento en el valor de su propiedad, no debería ser objeto de nuevo gravamen.



- **Plusvalías generadas por el ahorro empresarial**. El aumento del valor de las acciones se genera por el ahorro empresarial de las sociedades. El **valor de una acción** se define desde tres puntos de vista:
  - **El valor nominal**. Es la parte correspondiente del capital social que corresponde a cada título.
    - El **capital social** es el importe de la deuda inicial de la sociedad con respecto a sus propietarios, debido a la aportación inicial realizada por ellos.
    - El capital social se divide en títulos de propiedad (acciones), de forma que: **Capital social = valor nominal x número de acciones**. De esta fórmula se puede obtener que: **valor nominal = capital social / número de acciones**.
  - **El valor teórico**. Es la parte que correspondería a cada socio en caso de que se liquidase la sociedad.

$$Valor\ teórico = \frac{Capital\ social + Reservas}{n.^{\underline{o}}\ de\ acciones}$$

$$Valor\ teórico = \frac{Capital\ social}{n.^{\underline{o}}\ de\ acciones} + \frac{Reservas}{n.^{\underline{o}}\ de\ acciones}$$

$$Valor\ teórico = Valor\ nominal + \frac{Reservas}{n.^{\underline{o}}\ de\ acciones}$$

    - El aumento de las reservas eleva el valor teórico por encima del valor nominal.
    - Las **reservas** se nutren con los beneficios de la sociedad, que ya han sido gravados en el impuesto de sociedades. Por lo que carece de sentido volver a gravarlos en el IRPF:
  - **El valor de capitalización**. Es la cantidad (X) que se está dispuesto a pagar por un título (acción) que genera un rendimiento (dividendo), a lo largo del tiempo.

$$X \cdot r = D$$
$$X = D/r$$

    - Una reducción del dividendo, debida al impuesto, reduce el valor de capitalización de la empresa, y, por tanto, la plusvalía generada. Si esta limitación del dividendo se debe al impuesto de sociedades, queda afectada la posibilidad de obtener una plusvalía. Por lo que resulta innecesario gravar la plusvalía de forma independiente.

4. PROBLEMAS PLANTEADOS POR LA PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO

El **IRPF** presenta **problemas** por causa de su **carácter progresivo**:

- La unidad contribuyente.
- Las rentas generadas en un plazo superior a un año.
- Las rentas irregulares.
- El efecto de la inflación sobre el impuesto.



4.1. EL PROBLEMA DE LA UNIDAD CONTRIBUYENTE

El **problema de la unidad contribuyente** se plantea cuando dos o más componentes de una familia obtienen rentas, de forma que, optar por la declaración conjunta o separada, arroja resultados diferentes. Por lo tanto, la familia optará por la opción que les presente un mayor ahorro fiscal.

Las **principales soluciones** son:

- **El arbitraje fiscal**. Permitir la declaración por separado, aunque se esté casado resuelve el problema. No obstante, se genera el incentivo de presentar las rentas comunes a nombre del perceptor de la renta más baja, de forma que obtienen un mayor ahorro fiscal.
- **El sistema del splitting**. Se trata de sumar las rentas de ambos componentes, dividir por el número de perceptores y, con este cociente, acudir a la tarifa del impuesto y determinar el tipo medio. La cuota se obtendría aplicando este tipo medio a la suma de rentas.
    - Genera el mismo resultado que el arbitraje fiscal, pero no es necesario que se altere la atribución de las rentas.
- **El sistema del quotient**. Se trata de sumar las rentas de ambos componentes, dividir por la suma de un punto por cada perceptor de renta y medio punto por cada dependiente. Con ese cociente, se calcula el tipo medio. La cuota se obtiene multiplicando el tipo medio por la suma de rentas.
    - Es el sistema más beneficioso para el contribuyente, sobre todo, cuantos más componentes dependientes tienen en su familia.

4.2. LAS RENTAS GENERADAS EN UN PLAZO SUPERIOR A UN AÑO

Cuando **la renta se genera en más de un año**, se estarían atribuyendo a un ejercicio económico los rendimientos que corresponden a un período mayor. Como consecuencia, se produce una elevación del tipo medio de gravamen que perjudica a los contribuyentes.

La solución consiste en permitir una reducción del 40% del valor de la renta obtenida en más de dos años.

4.3. LAS RENTAS IRREGULARES

Las **rentas irregulares** son aquellas que sufren grandes oscilaciones a lo largo del tiempo. En este caso, el contribuyente que tiene una renta irregular, aun percibiendo los mismos ingresos que otro que lo hace de forma constante, pagaría más.

Nuestra legislación no ofrece una solución a este problema. Entre las propuestas destaca el **sistema de las medias móviles**.

- El contribuyente con rentas irregulares puede pedir un tratamiento especial, por el que el **tipo medio de gravamen** se calcula mediante el valor medio de sus ingresos, por ejemplo, en los tres últimos años. Dicho tipo medio se aplica a la renta del año correspondiente.
- El concepto de **media móvil** indica que, al año siguiente, se volverá a calcular el tipo medio, excluyendo el año más alejado en el tiempo e incorporando los datos del más reciente.
- No permite resolver el problema de quienes obtienen su renta de forma muy concentrada en el tiempo.

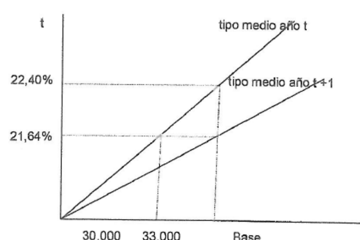


4.4. EL EFECTO DE LA INFLACIÓN EN EL IMPUESTO. LA PROGRESIVIDAD EN FRÍO

El **efecto de la inflación sobre la recaudación obtenida por el IRPF**, se explica mejor con un ejemplo.

- Un contribuyente obtiene en un año (t) unos ingresos de 30.000 €. Al aplicar la tarifa pertinente, le corresponde una cuota de 6.493,6 € y, por tanto, un tipo medio del 21,64%.
- Al año siguiente (t + 1), los precios suben un 10% (inflación), y el contribuyente aumenta sus ingresos hasta 33.000 €.
    - Su renta real no ha aumentado, pues tiene la misma capacidad adquisitiva.
    - Si la tarifa no se modifica, pagaría 7.391,2 €, con un tipo medio del 22,4%.

Figura 8.1 Progresividad en frío



- La **progresividad en frío** o **rémora fiscal** consiste en el exceso de gravamen que sufre el contribuyente, de un año a otro, por no haberse corregido la tarifa.
    - Rémora fiscal = (tipo medio no corregido – tipo medio corregido) Base imponible.
    - En el ejemplo: Rémora fiscal = (22,4 % - 24,64 %) 30.000 = - 672.
- **La indiciación** consiste en el procedimiento mediante el que el sector público actualiza las tarifas, tras haberse sufrido un proceso de inflación.

5. EL IMPUESTO DE SOCIEDADES

5.1. JUSTIFICACIÓN

En la **justificación del impuesto de sociedades** se distinguen dos **teorías**:

- **Teoría de la doble personalidad**. Considera que la empresa mercantil tiene una personalidad jurídica distinta de los socios. Si existen dos personas jurídicas, tenemos dos capacidades contributivas distintas, que son gravadas por dos tributos diferentes.
- **Teoría del conducto**. Considera que la sociedad es una "tubería" por la que determinados ingresos (dividendos) llegan a personas físicas concretas. Así, parece poco adecuado que se establezca un impuesto al principio de la tubería (sociedad) y otro al final (socio). No obstante, se llega a justificar mediante los siguientes argumentos:
    - El **ahorro empresarial** quedaría exento de gravamen de no ser por el impuesto de sociedades.
        - **Crítica**: el ahorro empresarial aumenta las reservas de la sociedad, elevando el valor teórico de las acciones, lo que produce una plusvalía, que sí está sometida al IRPF.



- El **IS** es una **contrapartida** que debe pagarse a cambio del **privilegio de responsabilidad limitada** de los socios, que no responden con su patrimonio personal de las deudas de la sociedad.
  - **Crítica**: existen sociedades mercantiles sin este privilegio que también están sometidas al IS.
- El **IS** es una **forma de lucha** contra el poder de las grandes empresas que disponen de enormes recursos económicos.
  - **Crítica**: el IS tiene un carácter proporcional. Encajaría mejor si fuera progresivo.
- El **IS** es la **contrapartida** a los **beneficios** que obtiene las empresas de la acción del **sector público**.
  - **Crítica**: dichos beneficios se deberían reflejar en el reparto de dividendos de los accionistas, que sí están sometidos al IRPF.
- **El IS es un instrumento de política fiscal**, mediante el cual el Estado incentiva determinados comportamientos por parte de las empresas, a través de deducciones en la cuota del mismo. Este argumento, junto con la capacidad recaudatoria del tributo y su escasa perceptibilidad por el contribuyente, justifica la existencia de este impuesto.

5.2. EL PROBLEMA DE LA DOBLE IMPOSICIÓN DE LOS DIVIDENDOS

Exposición del **problema de la doble imposición de los dividendos**:

- Si sólo existiera el IRPF, el **gravamen de los dividendos** sería igual al **tipo impositivo del IRPF** (**t_p**) por los **dividendos percibidos** (**D**): **t_p x D**.
- Cuando coexiste el IRPF con el IS, al socio le llega un dividendo que ha sido reducido por el **tipo impositivo del IS** (**t_s**): **$(1 - t_s)$ D = D – (t_s D)**.
- Dicho dividendo, es sometido posteriormente al IRPF, debiendo pagar el contribuyente una **cantidad** igual al producto del **tipo impositivo del IRPF** (**t_p**), por el dividendo reducido por el IS (**$(1 - t_s)$ D**): **$t_p (1 - t_s)$ D**.
- El **gravamen soportado** por el dividendo será la suma de lo pagado en el IS y en el IRPF:

$$\underbrace{t_s D}_{IS} + \underbrace{t_p (1 - t_s) D}_{IRPF}$$

- O lo que es lo mismo: **$t_p D + t_s D - t_s t_p D$**.
  - El primer sumando coincide con la cuota que se pagaría si solo existiera el IRPF.
  - Los otros dos sumandos se corresponden con el **exceso de gravamen** generado por la doble imposición: **$t_s (1 - t_p) D$**.
  - Cuanto menor sea el tipo impositivo del IRPF (**t_p**), mayor será el exceso de gravamen. Esto implica que:
    - Los contribuyentes que pagan un menor tipo impositivo del IRPF, es decir, con menor nivel de renta, sufren un exceso de gravamen mayor.
    - Este sistema genera un **componente regresivo** en el sistema tributario.



Para **solucionar** el problema de la doble imposición sobre los dividendos, se han elaborado distintas propuestas catalogables en dos modalidades principales:

- **La integración total**. La solución consiste en suprimir el IS y presumir que la cifra total de beneficios ha sido percibida por los propietarios de la sociedad. Estos incluyen dichas cantidades en la base imponible del IRPF y aplican la tarifa correspondiente.
- **La integración parcial**. La solución consiste en mantener los dos impuestos y establecer normas específicas para resolver el problema, tanto en el IS como en el IRPF.
    - **Si se opera sobre el IS**, encontramos las siguientes posibilidades:
        - Considerar a los dividendos como un gasto deducible para calcular la base imponible del impuesto.
        - Establecer dos tipos impositivos diferentes. Uno muy alto para el beneficio no distribuido y otro muy bajo o nulo para los dividendos.
        - Principal desventaja de ambas opciones: se favorece que la empresa dedica a dividendos la totalidad de los beneficios.
    - **Si se opera sobre el IRPF**, encontramos las siguientes posibilidades:
        - Permitir una deducción en la cuota por los dividendos percibidos.
        - Sistema del **avoir fiscal**: multiplicar el dividendo percibido por el socio por un coeficiente, y luego aplicar una deducción por el dividendo percibido.
        - Dejar exentos a los dividendos en el IRPF.

6. LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA

6.1. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO NETO (IPN)

La **imposición sobre el patrimonio neto** (**IPN**) recae sobre la riqueza neta (valor del activo sin contar las deudas del sujeto pasivo), tiene en cuenta las circunstancias personales del contribuyente, y se recauda periódicamente.

- El IPN equivale a un recargo sobre las rentas de capital: $\mathbf{t_p = t_w / r}$, donde:
    - **Tipo impositivo del IPN** es t_w.
    - **Tipo impositivo del IRPF** es t_p.
    - **Tipo de interés** o **rendimiento del patrimonio en el mercado** es **r**.
    - **Conclusión**: si el patrimonio se destina a activos pocos rentables (bajo interés), mayor será el recargo que sufre el contribuyente en sus rentas de capital.
- La **justificación del IPN** se basa en los siguientes argumentos:
    - **Modo de aplicar el criterio de la capacidad de pago**. La capacidad económica adicional que representa la posesión de riqueza merece la existencia de un tributo propio, el IPN.
    - **Desde el principio de equidad**. Es un modo de discriminar a favor de las rentas salariales.
    - **Eficiencia económica**. El IPN obliga al contribuyente a dedicar sus activos a las finalidades más productivas en lugar de mantenerlos en forma líquida como ahorro.
    - La equivalencia entre IPN y recargo sobre las rentas de capital, permite rebajar la tributación en el IRPF y compensarla con el tributo sobre la riqueza.



- **Elemento de control** de otros impuestos del sistema tributario.
  - Evita la posibilidad de defraudar en el IRPF, pues si se ocultan rentas netas, no es fácil explicar cómo se generan grandes patrimonios.
  - Colabora en la valoración de las ganancias o pérdidas de capital, que afectan al valor del patrimonio neto declarado.
  - Actúa como pieza clave en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- **Escasa potencia recaudatoria**. Desde el 2008, el IPN no se exige, debido a una bonificación del 100% en la cuota y la eliminación de la obligación de declararlo.

6.2. IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES

La **imposición sobre las sucesiones y donaciones** recae sobre la transmisión gratuita (unilateral) de la riqueza individual. Existen dos modalidades:

- **Impuesto sobre el Caudal Relicto** (**ICR**), desde la perspectiva del causante.
  - Presenta una mayor facilidad de administración al recaudarse sobre el patrimonio de un único contribuyente, el del causante (cumple con el **principio de simplicidad**).
  - Presenta una mayor capacidad recaudatoria, pues actúa sobre una masa mayor de bienes (cumple con el **principio de suficiencia**).
  - No es coherente que, si el causante ya pagó un IPN por el hecho de poseer un patrimonio, se deba a pagar un nuevo gravamen por el mismo (no es coherente con el **principio de equidad**).
  - Genera un efecto disuasorio sobre el ahorro para transmitir a los herederos (poco coherente con el **principio de neutralidad**).
  - Mecanismo para evitar la perpetuación de las diferencias en la distribución de la renta y patrimonios (cumple con el **principio de equidad**).
  - **Conclusión**: el ICR es superior en los principios de simplicidad y suficiencia.
- **Impuesto de Sucesiones y Donaciones** (**ISD**), desde la perspectiva del causahabiente.
  - Es más coherente con el criterio de capacidad de pago (**principio de equidad**), al sustituir el gravamen de las herencias y donaciones como elementos de la renta (renta extensiva).
  - Genera un efecto disuasorio sobre el ahorro para transmitir a los herederos (poco coherente con el **principio de neutralidad**). Aunque, en este caso, la reducción del ahorro será menor, pues la cuota tributaria será menor (menos coherente con el **principio de suficiencia**).
  - Mecanismo para evitar la perpetuación de las diferencias en la distribución de la renta y patrimonios (cumple con el **principio de equidad**). Aunque el ISD es más flexible al poder graduar el gravamen con el importe del patrimonio transmitido y con la riqueza previa de que disponía el beneficiario.
  - **Conclusión**: El ISD es superior en los principios de equidad y neutralidad. Razón por la que se ha optado por esta modalidad.

7. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA

7.1. UNA CUESTIÓN PREVIA: EL PROBLEMA DEL FRAUDE



El **fraude** es fruto de una decisión económica del contribuyente, que compara las ventajas de su incumplimiento tributario con los perjuicios de tal actuación.

- **Ventajas de defraudar**: **Y x tm_g**.
    - Y: renta defraudada.
    - Tm_g: tipo marginal del IRPF.
- **Inconvenientes de defraudar**: **π(Y) x S(Y)**.
    - Y: renta defraudada.
    - S: sanción por el fraude cometido.
    - Π: probabilidad de ser sancionado.
- **Conclusión**: el contribuyente defraudará siempre que el beneficio esperado sea mayor que el coste en el que puede incurrir. Este planteamiento señala tres vías de acción contra el fraude del sector público:
    - Elevar las sanciones fiscales por fraude.
    - Aumentar la probabilidad de detección del contribuyente que defrauda.
    - Reducir los tipos marginales del impuesto.

7.2. EFECTOS SOBRE LA OFERTA DE TRABAJO

Los **efectos sobre la oferta de trabajo** se analizan desde dos grandes esquemas:

- **Modelo de la libre elección de horas**. Nos encontramos con dos efectos contrapuestos:
    - **Efecto sustitución**. La rebaja en la compensación percibida por el trabajador induce a que este reduzca el número de horas ofrecidas, para incrementar su tiempo de ocio.
    - **Efecto renta**. La reducción de los ingresos del trabajador, puede obligarle a realiza un esfuerzo suplementario con la finalidad de mantener su nivel de vida.
- **Modelos dicotómicos**. La decisión del contribuyente se basa en incorporarse o no al proceso productivo.
    - Considerando el **nivel de ingresos** (**Y**), los **impuestos satisfechos** (**T**) y el **coste de asumir las labores domésticas** (**C**); Podemos concebir la unidad familiar en una de las siguientes dos opciones:
        - **Un perceptor de rentas**, que obtendría: **$Y_A – T(Y_A)$**.
        - **Dos perceptores de rentas**, que obtendrían: **$Y_A + Y_B – T(Y_A + Y_B) – C$**.
    - De acuerdo con el esquema anterior, el IRPF puede influir en esta decisión a partir de dos elementos:
        - La solución al problema de la unidad contribuyente y la cuantía que suponga el impuesto recaudado por las rentas de ambos miembros de la unidad familiar.
        - La posibilidad de deducir los costes de las labores domésticas (C) de la renta percibida por el sujeto.

7.3. EFECTOS SOBRE EL NIVEL DE AHORRO

La imposición sobre la renta puede generar **efectos negativos sobre el ahorro** de los contribuyentes mediante los siguientes mecanismos:



- El **IRPF** reduce la renta disponible de los contribuyentes, y éstos pueden afrontarlo bien renunciando al consumo, bien renunciando al ahorro. Siendo este último el más probable debido al **efecto trinquete**, aquel por el que a los agentes económicos les resulta muy difícil rebajar su calidad de vida.
    - Problema acentuado por el carácter progresivo del IRPF, pues reduce proporcionalmente más la capacidad económica de quienes tienen mayores posibilidades de ahorrar.
    - Como el IRPF también recae sobre las rentas de capital (carácter dual), rebaja la compensación que recibe el ahorrador por sacrificar su consumo, ergo, se reducen los incentivos para ahorrar. A la par que se incentiva mantener el ahorro en activos menos controlables fiscalmente.
- El **IS** afecta al ahorro que las empresas realizan para crear reservas. Con los beneficios, las empresas pueden repartirlos (**dividendos**) o mantenerlos como **ahorro empresarial**, que puede generar una plusvalía. En base a ello, se produce el **efecto clientela**: habrá accionistas que prefieran a las empresas que dedican principalmente sus beneficios al pago de dividendos, y otros que prefieran invertir en empresas que dedican sus beneficios al ahorro empresarial.
- El **IPN** actúa disuadiendo del ahorro: grava el ahorro acumulado por el contribuyente y reduce el importe de los legados.
    - Los legados percibidos por cada generación y la herencia que se deja a la siguiente se configuran como un proceso dinámico. Esta relación puede tener un carácter:
        - **Creciente**: en este caso, el ISD reduce el valor del legado y, por lo tanto, el ahorro realizado por cada familia.
        - **Decreciente**: el efecto es indeterminado, pudiendo aumentarlo como disminuirlo.

7.4. EFECTOS SOBRE LA INVERSIÓN

El **IRPF** y el **IS** recaen sobre los **beneficios** de las empresas individuales y las de carácter societario. En estos beneficios, se consideran **gastos deducibles**: el salario pagado por el uso del factor humano y el coste de uso del capital. En este sentido, la imposición sería neutral si permite deducir, a efectos fiscales, el coste económico sufrido por el empresario al contratar recursos productivos.

Sin embargo, en el **coste de capital**, el **valor económico** difiere del **valor deducible** a efectos fiscales:

- **Coste económico = precio de la máquina x (d + r – p*)**. En la fórmula: **tasa de depreciación** (d), **tipo de interés nominal** (r), y **tasa de inflación** (p*).
- **Coste fiscalmente deducible = Precio de la máquina x (d + r)**.
- Se observa que el coste fiscalmente deducible es superior al coste económico, por lo que supone una **forma de subvención indirecta**.

En **nuestra legislación**, se establecen unas deducciones para las empresas que realicen procesos de ampliación de sus instalaciones o realicen gastos para la promoción de sus productos. Si estos incentivos son eficaces, nuestro sistema **favorece la inversión empresarial**.



LECCIÓN 9

LA IMPOSICIÓN INDIRECTA

1. INTRODUCCIÓN

En este tema se tratan los siguientes aspectos:

- La justificación de la imposición indirecta y las distintas formas que puede adoptar.
- Las posibilidades de introducir un impuesto general sobre las ventas y su grado de cumplimiento de los principios tributarios.
- Las principales características del IVA.
- Las principales características de los impuestos especiales.

2. JUSTIFICACIÓN Y MODELOS DE IMPOSICIÓN INDIRECTA

La **imposición indirecta** recae sobre el consumo realizado por los contribuyentes, sin tener en cuenta la situación personal de los mismos. Por lo tanto, se trata de una **imposición general** de carácter **real**. Su existencia se justifica en base a los siguientes argumentos:

- **Gran potencia recaudadora** (principio de suficiencia), además de ser poco perceptibles por el ciudadano, pues el tributo se mimetiza con el precio.
- **Actúan como elemento compensador** de los efectos negativos de otros tributos en el nivel de ahorro, al considerarse que, si el consumo está gravado, se está incentivando el ahorro. Este argumento flaquea en supuestos en los que el ciudadano tiene un nivel de renta muy bajo, con poca capacidad de ahorro, pues la imposición indirecta, al elevar los precios, aumentará su gasto en consumo, reduciendo aún más su capacidad de ahorro.
- **Efecto inflacionista**, al producirse un aumento de los precios. Este efecto es discutible si se entiende que la inflación es un fenómeno monetario, por lo que, dicho efecto no se mantendría a largo plazo.
- **Imposición directa regresiva**, que permite el establecimiento de impuestos indirectos distintos, unos con niveles bajos para los productos de primera necesidad, y otros más altos para los bienes de lujo. Lo que se explica porque en rentas de nivel bajo, la proporción dedicada al consumo es mayor que en las rentas de nivel alto.

Los **tipos de impuestos indirectos** que pueden establecerse dependen del criterio que se siga:

- Según el **tipo de consumo objeto de gravamen**, podemos distinguir entre:
  - **Impuestos generales** sobre el consumo: como el IVA vigente.
  - **Impuestos especiales** (IE), sobre el consumo de determinados productos y servicios.
- Según el **número de fases del proceso de producción en los que recae el impuesto**, se distinguen:
  - **Impuestos monofásicos**. Recaen sobre una única fase del proceso productivo. Estos pueden ser:
    - **Impuestos sobre fabricantes**.



- **Impuesto sobre mayoristas**.
- **Impuestos sobre minoristas**.

- **Impuestos plurifásicos**. Recaen sobre más de una fase del proceso productivo. Estos pueden ser:
  - **Impuesto sobre las ventas**.
  - **Impuestos sobre el valor añadido**.

3. LA ELECCIÓN ENTRE IMPUESTOS INDIRECTOS GENERALES

3.1. EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

En cumplimiento del **principio de neutralidad**, es conveniente que el precio finalmente cargado al consumidor no sea superior a la recaudación prevista por el sector público y, eliminar así, todo incentivo para que las empresas empleen **formas de integración vertical**. No obstante, esto puede ocurrir debido a la presencia de dos efectos:

- **Efecto piramidación**. Tiene lugar cuando los empresarios fijan sus precios usando márgenes comerciales, es decir, cuando **añaden** al coste de las materias primas, un **porcentaje para cubrir los gastos de transformación y sus beneficios**. Este efecto puede presentarse en todo tipo de imposición indirecta.
  - **Efecto piramidación en ausencia de imposición indirecta**:

Tabla 9.1. Fijación de precios mediante margen en ausencia de impuesto

		Fabricante		Mayorista		Minorista
M. primas		10.000		30.000		60.000
Margen	(200%)	20.000	(100%)	30.000	(300%)	180.000
Precio Venta		30.000		60.000		240.000

    - Se observa cómo la aplicación de márgenes en los distintos escalones productivos, incrementa el precio de venta final en cada uno de ellos.
  - **Efecto piramidación con imposición indirecta monofásica** (solo en una de las fases):
    - Según la fase productiva en la que recaiga, produce un mayor o menor efecto:
      - **Impuesto sobre el fabricante**:

Tabla 9.2. Fijación de precios mediante margen con un impuesto sobre fabricantes

		Fabricante		Mayorista		Minorista
M. primas		10.000		33.000		66.000
Margen	(200%)	20.000	(100%)	33.000	(300%)	198.000
Precio antes Impuesto		30.000		66.000		264.000
Impuesto		3.000				
Precio Venta		33.000				



- **Impuesto sobre el mayorista**:

Tabla 9.3. Fijación de precios mediante margen con un impuesto sobre mayoristas

	Fabricante		Mayorista		Minorista
M. primas	10.000		30.000		63.000
Margen (200%)	20.000	(100%)	30.000	(300%)	189.000
Precio antes Impuesto	30.000		60.000		252.000
		Impuesto	3.000		
		Precio Venta	63.000		

- **Impuesto sobre el minorista**:

Tabla 9.4. Fijación de precios mediante margen con un impuesto sobre minoristas

	Fabricante		Mayorista		Minorista
M. primas	10.000		30.000		60.000
Margen (200%)	20.000	(100%)	30.000	(300%)	180.000
Precio antes Impuesto	30.000		60.000		240.000
				Impuesto	3.000
				Precio Venta	243.000

- **Rentas fiscales**: consisten en el incremento en las ganancias de los empresarios generada por la aplicación del margen a una cifra, que ya viene incrementada por la aplicación del impuesto en la fase anterior.
- Cuanto más lejos del consumidor final se sitúe el impuesto, mayor será el efecto piramidación para una recaudación dada. Así, se comprueba que, si el impuesto recae sobre los minoristas, no se produce efecto piramidación y el aumento de precios para el consumidor coincide con el impuesto.

- **Efecto cascada**. El sector público recauda una cifra mayor de la prevista, lo que encarece el producto para el consumidor sin que se lucre ningún empresario. Este efecto solo se da en los impuestos plurifásicos.
  - **Sin imposición indirecta plurifásica**: No se produce el efecto cascada.

Tabla 9.5. Fijación de precios sin margen comercial

	Fabricante	Mayorista	Minorista
Materias primas	10.000	50.000	130.000
Sueldos, Intereses, Rentas, Alquileres, Beneficios	40.000	80.000	190.000
Precio Venta	50.000	130.000	320.000

  - **Efecto cascada con imposición indirecta plurifásica** (del 10%):



Tabla 9.6. Fijación de precios sin margen comercial y efecto cascada

	Fabricante	Mayorista	Minorista
Materias primas	10.000	55.000	148.500
Sueldos, Intereses, Rentas, Alquileres, Beneficios	40.000	80.000	190.000
Precio antes T	50.000	135.000	338.500
Impuesto	5.000	13.500	33.850
Precio de Venta	55.000	148.500	372.350

- El precio de venta se incrementa en cada fase por la aplicación del impuesto a cifras ya incrementadas por un tributo pagado en una fase anterior del proceso productivo.
- Cuanto más largo sea el proceso productivo, mayor será el efecto cascada.
- Incentiva la **concentración de empresas**: si todo el proceso productivo se realiza en una misma empresa, no se produce efecto cascada.

- **Producción simultánea del efecto piramidación y efecto cascada**: Sucede cuando se aplica un impuesto plurifásico sobre las ventas y, además, las empresas fijan los precios usando el sistema del margen comercial.

Tabla 9.7. Efectos piramidación y cascada de un impuesto general sobre ventas

	Fabricante	Mayorista		Minorista
M. primas	10.000		33.000	72.600
Margen (200%)	20.000	(100%)	33.000	(300%) 217.800
Precio antes Impuesto	30.000		66.000	290.400
Impuesto	3.000		6.600	29.040
Precio Venta	33.000		72.600	319.440

- **El IVA y los efectos piramidación y cascada**.
  - Los efectos piramidación y cascada comparten que el empresario considera al impuesto que le carga su proveedor como un **coste del proceso productivo**, es decir, no diferencia entre precio de copra e impuesto.
  - El **IVA** puede evitar ambos efectos mediante el **sistema cuota menos cuota**, empleado en España, que diferencia entre:
    - **IVA soportado** (IVA_S). Es el IVA pagado a los proveedores.
    - **IVA repercutido** (IVA_R). Es el IVA cobrado a los clientes.
  - El empresario ingresa la diferencia entre ambos tipos de IVA: **Ingreso = IVA_R - IVA_S**.
    - Al restar el IVA_S de la cantidad a ingresar, el empresario no puede considerarlo un coste, ya que se lo devuelve la administración tributaria. Y al no ser un coste, no generará los efectos piramidación y cascada.
  - El **valor añadido por el empresario** es el porcentaje del valor añadido que éste paga por su empresa. Se corresponde con la diferencia entre ventas y compras:
    - IVA_R = t x ventas.
    - IVA_S = t x compras.
    - **IVA_R - IVA_S = t(ventas – compras)**.
  - En supuestos de **exportación del producto**, el impuesto es neutral, pues de aplica un IVA de tipo cero, al considerarse un IVA_R de valor cero, la administración tributaria devolverá el IVA_S.



Así, el producto sale del país libre de impuestos y solo pagará el impuesto indirecto del país de destino, evitando que compita con otros productos en desigualdad de condiciones.

- **Tabla comparativa**: por último, mediante la siguiente tabla, se puede observar los impuestos indirectos que mejor cumplen con el principio de neutralidad, siendo éstos, los impuestos monofásicos sobre los minoristas y el IVA.

Tabla 9.8. Cumplimiento del principio de neutralidad

Tipo de impuesto	Efecto piramidación	Efecto cascada
Monofásicos		
Fabricantes	+ (alto)	–
Mayoristas	+ (medio)	–
Minoristas	–	–
Plurifásicos		
Impuesto sobre Ventas	+ (alto)	+
Impuesto sobre Valor Añadido	–	–

3.2. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA

El **principio de suficiencia** va ligado a la existencia de bases imponibles amplias y flexibles, que permitan una mayor recaudación. En **orden de mayor a menor coherencia** con el principio de suficiencia, se encuentran:

- Los **impuestos plurifásicos**, pues tienen una base imponible mayor. Y dentro de éstos:
  - El **impuesto sobre ventas**, que grava todo el consumo.
  - El **IVA**, que grava, en definitiva, la renta nacional.
- Los **impuestos monofásicos**. Y dentro de éstos el orden es el siguiente:
  - El **impuesto sobre minoristas**, que recae sobre la variable macroeconómica de consumo.
  - El **impuesto sobre mayoristas**, con una base imponible inferior.
  - El **impuesto sobre fabricantes**, siendo este el menos coherente de todos.

3.3. EL PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD

El **principio de simplicidad** está ligado a la ausencia de costes de cumplimiento para los contribuyentes, como la facilidad de administrar el tributo por parte del sector público. En **orden de mayor a menor coherencia** con el principio de simplicidad, se encuentran:

- **Monofásicos**:
  - **Impuesto sobre los fabricantes**. Recae sobre un número pequeño de empresas.
  - **Impuesto sobre los mayoristas**. Se sitúa en una posición intermedia.
- **Plurifásicos**:
  - **El IVA**.
  - **Impuesto sobre las ventas**.
- **Monofásico**:
  - **Impuesto sobre los minoristas**. Este afecta a un número muy elevado de pequeños empresarios, conllevando una mayor dificultad para el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias y un mayor coste para aquellos, que pueden no disponer los medios necesarios para llevar la gestión contable.



3.4. CONCLUSIONES

El **IVA** no es el primero en cuanto a ninguno de los tres principios desarrollados previamente, pero en conjunto, aparece como el que los cumple mejor, desde un término medio. Esta circunstancia se aprecia claramente en la siguiente tabla.

Tabla 9.9. Posición relativa de las distintas formas de imposición indirecta

	Neutralidad	Suficiencia	Simplicidad
Monofásicos			
Fabricantes	4.º	5.º	1.º
Mayoristas	3.º	4.º	2.º
Minoristas	1.º	3.º	5.º
Plurifásicos			
Impuesto sobre Ventas	5.º	1.º	4.º
Impuesto sobre Valor Añadido	2.º	2.º	3.º

4. SISTEMAS ALTERNATIVOS EN EL DISEÑO DEL IVA

A continuación, se relacionan diversos sistemas posibles:

- **Sistema del valor añadido**. El tributo recae sobre el valor añadido por cada empresa en el proceso productivo.
  - Existen dos **procedimientos para calcular el valor añadido**:
    - **Método de la adición**. Consiste en sumar todas las remuneraciones a los distintos factores de producción (sueldos y salarios, alquileres, intereses y beneficios).
    - **Método de la sustracción**. Consiste en restar a la producción de la empresa (se haya vendido o no), las compras realizadas a otras empresas. Método empleado para calcular el Producto Nacional.
  - Obtenido el valor añadido, mediante alguno de los dos métodos anteriores, queda aplicar alguna de las siguientes alternativas en cuanto al **tratamiento de los bienes de equipo y de las existencias**:
    - **Valor Añadido Bruto** o **Valor Añadido tipo Producto** (**VAB** tipo producto): en su cálculo no permite ningún tipo de deducción.
    - **Valor Añadido Neto** o **Valor Añadido tipo Renta** (**VAN** tipo renta): en su cálculo se permite una deducción por el desgaste del equipo capital (**depreciación**).
    - **Valor Añadido tipo Consumo** (**VAB** tipo consumo): en su cálculo se autoriza la deducción de todas las compras de la maquinaria y del aumento en las existencias, pero no se permite la deducción de la depreciación.
      - Este modelo es el empleado en España, aplicándose el impuesto según el **sistema cuota menos cuota**: El empresario considerará como IVA repercutido un porcentaje de sus ventas, pero no del incremento en las existencias, y descontará como IVA soportado tanto el que le carguen sus suministradores de materias primas o servicios, como el pagado al adquirir nuevos equipos.



Tabla 9.10. Métodos de cálculo del Valor Añadido

	Método de adición	Método de sustracción
VAB tipo producto	VAB = Sueldos + alquileres + rentas + intereses + beneficios + depreciación	VAB = Ventas + aumento de existencias – compras a empresas (salvo equipos)
VAN tipo renta	VAB – depreciación	VAB – depreciación
VAB tipo consumo	VAB – compras de equipos – aumento de existencias	VA = Ventas – compras a empresas (incluyendo compras de equipos)

5. LOS IMPUESTOS ESPECIALES

Los **impuestos especiales** (**IE**) suponen un gravamen adicional al representado por la imposición indirecta general. Se encuentran regulados en la Ley de Impuestos Especiales, y los podemos identificar como:

- **Impuesto monofásico sobre los fabricantes**:
  - **Impuestos sobre bebidas alcohólicas**: cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas.
  - **Impuesto sobre hidrocarburos**.
  - **Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos**.
  - **Impuesto sobre las labores del tabaco**.
  - **Impuesto sobre la electricidad**.
- **Impuesto monofásico sobre los minoristas**:
  - **Impuesto sobre determinados medios de transporte**.

5.1. JUSTIFICACIÓN

La existencia de los **IE** se **justifica** en base a los siguientes argumentos:

- Pretenden gravar consumos que generan costes externos derivados de efectos externos negativos.
- Pretenden evitar el consumo de determinados productos porque la sociedad, en su conjunto, considera que causan un daño al usuario.
- Pueden emplearse para dirigir al consumidor hacia aquellas variedades del producto que, o son menos adictivas, o causan un daño menos grave.
- Según el **criterio del beneficio**, el IE que se ha ido satisfaciendo es un pago realizado por el contribuyente para compensar, por ejemplo, al sistema de salud el mayor gasto que produce su adicción.
- Los IE sobre hidrocarburos, labores del tabaco o alcoholes son sucesores de las antiguas figuras de los monopolios fiscales, mientras que el IE sobre la matriculación de determinados medios de transporte se incorpora cuando desaparece el tipo incrementado del IVA, tras considerarse que el sector público perdería un importante volumen de ingresos.

5.2. ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES EN ESPAÑA

Los aspectos más relevantes de la estructura de los IE en España son los siguientes:



- **Los impuestos sobre las bebidas alcohólicas**.
    - **Hecho imponible**: la fabricación o importación de este tipo de productos.
    - Cuatro **figuras tributarias**:
        - El impuesto sobre la cerveza.
        - El impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas.
        - El impuesto sobre los productos intermedios.
        - El impuesto sobre el alcohol y las bebidas derivadas del mismo.
    - Elemento clave para determinar el importe: la **graduación de la bebida**.
- **El impuesto sobre los hidrocarburos**.
    - **Hecho imponible**: la fabricación o comercialización de productos derivados del petróleo: gasolinas, gasóleo, fuelóleo, queroseno, gas licuado de petróleo, metano y otros gases derivados del petróleo, aceites medios y ligeros, y otros hidrocarburos.
    - **Tipos impositivos**: muy elevados dependiendo del producto y su utilización.
- **El impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos**.
    - Ley 24/2001, de 27 de diciembre.
    - **Finalidad**: financiar la sanidad pública y las actuaciones medioambientales.
    - Recae sobre determinados hidrocarburos.
    - **Tipos impositivos** muy diferentes según la naturaleza del producto.
- **El impuesto sobre las labores del tabaco**.
    - Sometidos al impuesto: cigarros, cigarrillos, picadura y demás tabacos para fumar.
    - **Tipos impositivos**: diferentes según el producto, tanto proporcional como de cuantía fija.
- **El impuesto sobre la electricidad**.
    - **Hecho imponible**: el suministro de energía eléctrica.
    - De escasa cuantía para el contribuyente individual, pero generador de grandes ingresos para el sector público.
- **El impuesto especial sobre determinados medios de transporte**.
    - **Hecho imponible**: matricular por primera vez vehículos automóviles destinados al consumo privado, embarcaciones y buques de recreo, y aeronaves de uso privado.
    - Se ha transferido a las comunidades autónomas.

6. EL IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES

El concepto de **transmisiones patrimoniales** incluye las transmisiones onerosas *inter vivos* y la constitución de derechos reales, préstamos, arrendamientos, fianzas…

- **Sujeto pasivo** del tributo: depende del tipo de transmisión realizada.
- **Base imponible**: se determina por el valor real del bien transmitido.
- **Cuota**: se determina, en unos casos, aplicándose un tipo impositivo a la base imponible; y en otros casos, la cuota se satisface con efectos timbrados.

7. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA



Tras detallar, en apartados anteriores, los efectos de la **imposición directa** sobre el ahorro y sobre las ventas, queda citar los **efectos sobre el volumen de inversión privada**.

- El **IVA tipo consumo**, es el **más favorable a la inversión privada**, pues permite deducir como IVA soportado el total pagado al adquirir maquinaria.
  - Permite deducir una cifra superior al coste en el que incurre el empresario, actuando el IVA soportado como una **subvención indirecta**.
- El **IVA tipo producto**, perjudica la compra de equipo capital, pues no permite deducir nada en concepto de IVA soportado.
- El **IVA tipo renta**, permite deducir como IVA soportado la depreciación, pero no representa el total del coste de capital, al no incluir los intereses que sí forman parte del coste.

8. CONCLUSIÓN

En esta lección se ha tratado:

- Los problemas económicos o hacendísticos que se suscitan.
- La justificación de la imposición indirecta y sus distintas formulaciones.
- Los modelos de imposición general sobre las ventas y su grado de cumplimiento de los principios tributarios.
- Los efectos de distorsión: efecto piramidación y efecto cascada.
- Las formas de diseño del IVA.
- Los impuestos especiales (IE) y sus causas de justificación.



BLOQUE V

EL FEDERALISMO FISCAL

Lección 10. La hacienda descentralizada y la hacienda europea. Epígrafes:

- 1. Introducción.
- 2. La distribución de funciones.
    - 2.1. La asignación de recursos.
    - 2.2. La distribución de la renta.
    - 2.3. La estabilidad económica.
    - 2.4. El crecimiento económico.
- 3. Los principios de la descentralización de los tributos.
    - 3.1. La inclusión de nuevos principios tributarios.
    - 3.2. El replanteamiento de los principios tributarios.
- 4. El endeudamiento en el caso de las haciendas descentralizadas.
- 5. Las transferencias intergubernamentales.
- 6. El presupuesto comunitario.
    - 6.1. Principales gastos y políticas comunitarias.
    - 6.2. El sistema de ingresos del presupuesto de la Unión Europea.
    - 6.3. La propuesta de nuevos recursos propios.
- 7. Los problemas de la armonización fiscal.
    - 7.1. La armonización de la imposición indirecta.
    - 7.2. La armonización de la imposición directa.
- 8. Recapitulación.



LECCIÓN 10

LA HACIENDA DESCENTRALIZADA Y LA HACIENDA EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

En la situación actual de España, es necesario mencionar la coexistencia de diversas esferas de actividad del sector público, es decir, nos encontramos en presencia de **una Hacienda con pluralidad de jurisdicciones**: Hacienda Central, Hacienda de las CCAA, Haciendas Locales y la Hacienda de la Unión Europea. En este sentido, se tratará en este tema:

- La distribución de funciones.
- Los principios generales que debe cumplir la financiación de los niveles de gobierno.
- Las reglas en la transferencia de fondos entre entidades.
- Los límites al endeudamiento de las diferentes unidades de gobierno.
- El presupuesto de la Unión Europea (en adelante, UE).
- La armonización fiscal.

2. LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

En este epígrafe se analiza la **distribución de funciones** de cada nivel de gobierno en la resolución de los cuatro grandes problemas de la Hacienda Pública:

- La **asignación de recursos**.
- La **distribución de la renta**.
- La **estabilidad económica**.
- El **crecimiento económico**.

2.1. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

2.1.1. Los bienes públicos puros

Los **bienes públicos puros** se caracterizan por la ausencia de rivalidad en el consumo y por la imposibilidad de aplicar el principio de exclusión. Así, su financiación debe hacerse a través de los impuestos.

La distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno en la **provisión de los bienes públicos** se fundamenta en los siguientes aspectos:

- **La no rivalidad en el consumo**. Esta puede presentarse a escalas muy distintas, así, será decisivo la esfera en la que se produce la no rivalidad, para la provisión de bienes públicos.
- **El coste de provisión del bien público**, en concreto, la presencia de economías de escala en su producción. Por ejemplo, es posible que, por rentabilidad, diferentes ayuntamientos formen una mancomunidad para compartir servicios o incluso que dicha actividad sea realizada por la Diputación Provincial o por la CCAA.

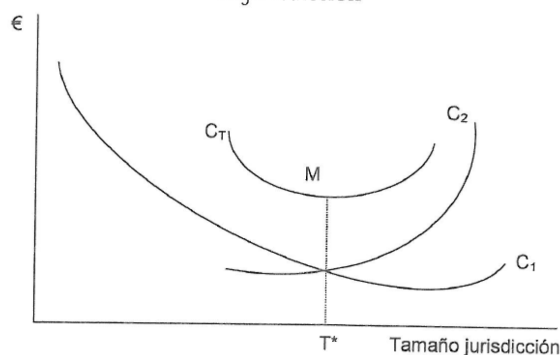


- **La revelación de preferencias** hacia los bienes públicos puros por parte de los integrantes de la comunidad, se resuelve indirectamente por la descentralización fiscal de los bienes públicos que, como consecuencia, produce el fenómeno de **votación con los pies**: los ciudadanos emigrarán hacia la CCAA en la que la combinación entre impuestos y bienes públicos se ajuste más a sus preferencias, revelando así sus preferencias.
- **Las preferencias de los ciudadanos**. El conocimiento de estas preferencias es más fácil cuanto mayor sea la cercanía entre los electores y el gobierno que realiza las funciones de administración.

Estos cuatro factores desencadenan **dos tipos de costes**, de cuya suma resulta el concepto de coste total (**C_T**):

- **Costes de suministro de los bienes públicos** (**C_1**). El elemento relevante es la posible:
    - Presencia de **economías de escala** en una primera etapa.
    - Aparición de **economías de congestión** a partir de un cierto tamaño de la jurisdicción.
- **Costes de captarla información relevante sobre las preferencias de los ciudadanos** (**C_2**). Costes crecientes a medida que aumenta la dimensión del territorio.

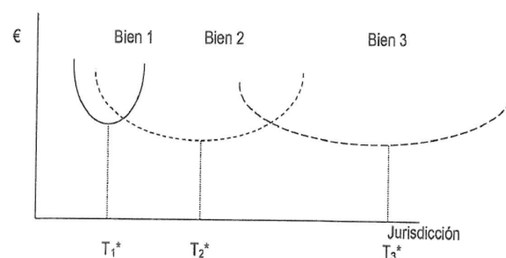
Figura 10.1. Costes de provisión de los bienes públicos y tamaño óptimo de jurisdicción



Si sumamos ambos costes (**C_1 + C_2**), obtenemos la línea C_T, que tiene su punto mínimo (M) en el tamaño de jurisdicción en el que los dos costes iniciales se cortan. En este punto, se alcanza la pro**visión óptima de bienes públicos**.

No obstante, cada bien público presenta una función de CT diferente, que depende del bien público de que se trate. De lo que se desprende, en un primer momento que, a cada bien público debería atribuirse una jurisdicción distinta, lo que los niveles de gobierno tenderían a crecer de forma ilimitada. Obviamente, se trata de una conclusión poco razonable, pues cuanto mayor sea el número de unidades de gobierno, mayores serán los costes para gestionarlas y coordinarlas.

Figura 10.2. Bienes públicos y tamaños óptimos de jurisdicción





2.1.2. Distribución de funciones en el caso de los fallos del mercado

La **intervención pública** en los **fallos del mercado** arroja las siguientes reflexiones sobre:

- **La política de defensa de la competencia** (control de los monopolios). Esta función debe atribuirse tanto a la UE, en cuanto a su formulación, como al gobierno central, en cuanto a su aplicación concreta.
  - Si los miembros de la UE pretenden conseguir un **mercado único**, los problemas causados por la limitación de la competencia afectan al conjunto de los países miembros.
  - La aplicación de tales normas la asume tanto las autoridades comunitarias como las instituciones propias de cada país.
- **El control de los efectos externos**, referido a la contaminación atmosférica, justifica la presencia de dos niveles de competencia:
  - **Competencia de la Unión Europea**: las normas generales sobre contaminación.
    - Si los países adoptan niveles de exigencia distintos para la protección del medio ambiente, las empresas contaminantes tendrán un indudable incentivo para situarse en el país cuya política ambiental sea menos dura.
    - La contaminación generada en un país miembro puede acabar afectando a los ciudadanos de otro país.
  - **Competencia del país miembro**: la vigilancia del cumplimiento de las normas generales, ya que, en sus niveles de gobierno, tienen un acceso más fácil a la información.
- **Bienes preferentes**, educación y sanidad. Aspectos relevantes:
  - **Características de carácter distributivo**, que plantean dificultades adicionales. Una CCAA con una elevada presión fiscal y una buena provisión de bienes preferentes, y otra que elige una imposición más reducida con menor provisión de estos bienes; por el fenómeno de **votación con los pies**, la primera atraerá a los ciudadanos de rentas más bajas, y la segunda a los de más altas; por lo que, al final, la política de la primera resultará inviable.
  - **Libre circulación de factores de producción** entre los distintos países de la UE. Para mantener dicha libertad:
    - **En educación**: se requiere de normas comunes que den validez mutua a los títulos académicos correspondientes.
- **Principio de igualdad entre los ciudadanos**. El gobierno central debe tener competencias para conseguir la nivelación en la provisión de determinados bienes preferentes a través de transferencias a los niveles inferiores de gobierno.

2.2. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

En la **distribución de la renta** partimos de que, en las economías de mercado se producen desigualdades en la misma, que su propia pervivencia exige eliminarlas.

Las grandes políticas de redistribución de la renta son más eficaces cuando son competencia del gobierno central. En ese sentido, tenemos las siguientes **críticas a la descentralización** dichas funciones:

- **Votación con los pies**. Si una CCAA hace una política muy redistributiva, atraerá a tal número de ciudadanos que hará inviable su política.



  - Los ciudadanos de rentas muy altas, tratarán de salir de esa jurisdicción.
  - Los ciudadanos de rentas muy bajas, como potenciales beneficiarios, tenderán a emigrar allí.
- **Comportamientos *free rider***. Los ciudadanos más perjudicados por los impuestos municipales pueden optar por vivir en un término municipal cercano, para pagar menos impuestos, pero aprovechar la oferta de bienes y servicios que ofrece el municipio que adoptó la política redistributiva. A largo plazo, dicha política resultará inviable.
- **Efecto imitación**. Si un ente local reduce su imposición fiscal para atraer a contribuyentes con rentas de alto nivel, con el fin aumentar los ingresos y prestar mejores servicios públicos; puede generar un proceso de emulación por los entes locales limítrofes, cuyo resultado final será un nivel de recaudación inferior para todos los implicados, con peores servicios.

No obstante, también encontramos algunos **argumentos favorables a la descentralización** de funciones:

- Los modelos de **votación con los pies** son incompatibles con la presencia de comportamientos altruistas en los ciudadanos. Si la desigualdad excesiva en los niveles de renta es rechazada por todos los agentes económicos, la redistribución se presenta como un bien público puro, y la presencia de información más exacta en los niveles locales avalaría una actividad redistributiva por parte de estos entes.
- La existencia de políticas redistributivas en las CCAA basadas en comportamientos cooperativos, voluntarios o no.

2.3. LA ESTABILIDAD ECONÓMICA

Las **políticas de estabilización económica** cuentan con los siguientes **instrumentos**:

- **Política monetaria**. Con la adopción del euro como moneda común, la competencia en cuanto a política montería corresponde al **Banco Central Europeo** y al **Sistema Europeo de Bancos Centrales**.
  - **Problema**: Se trata de órganos supranacionales, por lo que cabe plantearse los intereses que tendrán en cuenta al fijar las prioridades de la política económica, y hasta qué punto será útil si se producen crisis asimétricas en los distintos países miembros.
- **Política cambiaria**. Se trata de la **fijación de los tipos de cambio**, cuya competencia también debe quedar en manos de las instituciones de la UE, ya que hemos adoptado el euro como moneda común.
- **Política presupuestaria**. Se refiere a los **efectos** sobre la **demanda agregada** de los gastos públicos y de los impuestos. La **efectividad** de la política fiscal puede medirse a través de su efecto inicial en el nivel de renta demandada por los distintos agentes económicos, evaluándose dicho efecto a través del proceso multiplicador correspondiente. Sin embargo, si se tratan de economías con un amplio volumen de intercambios con el exterior, no hay garantáis de que tales efectos beneficien al nivel de gobierno que realice esas políticas fiscales.
  - Este argumento avala que las políticas fiscales se atribuyan al nivel central del gobierno.
  - Hay que tener en cuenta algunas **consideraciones**:
    - La efectividad de las políticas fiscales depende de la información disponible para las autoridades que la ponen en marcha. Un nivel central queda más distante de los ciudadanos, ergo, menos posibilidades de obtener información.



        - La efectividad de la política fiscal realizada por la hacienda central está limitada en un contexto de creciente globalización de la economía. Así, puede que sus efectos se difuminen y acaben beneficiando a países de su entorno.
        - Puede defenderse una política fiscal de estabilización basada en instrumentos de carácter fiscal cuando no adoptan la forma de déficit presupuestario, sino las fórmulas de equilibrio.
        - El **Pacto de Estabilidad y Crecimiento**, que establece límites a las políticas de déficit público, impide aquella política fiscal que suponga un desequilibrio en las cuentas del sector público y arrojan importantes dudas sobre la capacidad futura de los estados de la UE para llevar a cabo políticas presupuestarias.
- **Política de rentas**. Consiste en la conclusión de acuerdos entre las organizaciones sindicales, empresariales y gobierno con la finalidad de controlar el crecimiento de los precios a través de la regulación de los aumentos salariales y el control de otras rentas. Lo normal es que este tipo de política se realice a nivel nacional.

2.4. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En las cuestiones de **crecimiento y desarrollo económico**, el sector público cuenta con los siguientes **instrumentos**:

- **Medidas de fomento del ahorro privado**, donde el elemento clave son las normas tributarias.
- **Políticas de gasto público en inversión o de investigación básica**.
    - En el **gasto de infraestructuras**, encontramos dos elementos contrapuestos. La opción de uno u otro dependerá de la importancia relativa de ambos costes:
        - **Economías de escala** en la realización de obras de infraestructura.
            - Avala la **centralización** de estas competencias.
        - **Haciendas subcentrales con ventajas de información**.
            - Al conocer de forma más inmediata las causas que impiden el crecimiento en una zona, pueden diseñar mejor los planes concretos para alcanzar el objetivo de desarrollo económico.
            - Avala la tendencia a la **descentralización**.
    - La **formulación de los planes de investigación básica**, también comprende dos elementos contrapuestos:
        - **Economías de escala**: Avala la **centralización** a nivel nacional e, incluso, supranacional. Ya que, la pluralidad de esfuerzos nos coordinados entre equipos de investigación de distintas instituciones europeas puede conducir a soluciones ineficientes.
        - **Instituciones subcentrales con intereses dispares**: Aquellas instituciones pueden tener intereses dispares a los determinados por el órgano superior. Tal circunstancia avala la tendencia a la **descentralización**.

3. LOS PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS TRIBUTOS



Determinadas funciones pueden desempeñarse por el sector público cuando se delegan a instituciones inferiores. Esta **descentralización** implica **cambios en los principios tributarios**, que se presentan en un doble sentido:

- **La inclusión de nuevos principios tributarios**: la descentralización fiscal exige formular una serie de principios adicionales.
- **El replanteamiento de los principios tributarios**: la presencia de niveles distintos en la definición del sector público obliga a replantearse los principios de simplicidad, suficiencia, equidad y neutralidad.

3.1. LA INCLUSIÓN DE NUEVOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

Estos **principios adicionales** son:

- **Principio de autonomía**.
  - Implica una **capacidad de decisión** por la que las CCAA pueden formular los planteamientos entre los que elegirán los ciudadanos.
  - Implica la posibilidad de contar con **recursos financieros** que dependan de fuentes **controladas** por los **gobiernos subcentrales**.
- **Principio de localización**. Por el que los tributos recaudados en una determinada jurisdicción deben ser efectivamente pagados por los contribuyentes de ese territorio.
  - Evitar la **exportación fiscal**: fenómeno por el que los contribuyentes trasladan un impuesto establecido en una determinada jurisdicción, a los ciudadanos de otras regiones. Como consecuencia, se podrá falsear las opciones entre las que eligen los ciudadanos, que no siempre correrán con las consecuencias de una más amplia provisión de servicios públicos.

3.2. EL REPLANTEAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

Los **principios tributarios** quedan **replanteados** de la siguiente manera:

- **Principio de simplicidad**. La descentralización fiscal añade circunstancias que hacen más difícil su cumplimiento, por ejemplo, haciendo más difícil para el contribuyente conocer y cumplir con sus obligaciones tributarias. Desde este punto de vista, se recomienda que:
  - **Los tributos de amplia base** se encomienden al gobierno central.
  - **Los tributos de base muy localizada** puedan encomendarse a las haciendas subcentrales.
- **Principio de suficiencia**.
  - Cada unidad de gobierno debe disponer de los recursos necesarios para atender a los gastos exigidos por la asunción de determinadas funciones.
  - Si se pretende un nivel mínimo de provisión de determinados servicios públicos, en aras del **principio de igualdad**, la suficiencia de recursos exigiría transferencias desde los territorios de mayor capacidad económica hacia los de menor nivel de renta.
- **Principio de equidad**. Exige una coordinación mínima para evitar fenómenos de doble imposición o de tratamiento fiscal diferente para los ciudadanos. El principio de equidad se concreta en que la **carga fiscal** sea similar para todos los ciudadanos.
- **Principio de neutralidad**. Exige que las haciendas descentralizadas no introduzcan distorsiones en las decisiones de los agentes económicos. Puede entrar en conflicto con el **principio de autonomía**.



4. EL ENDEUDAMIENTO EN EL CASO DE LAS HACIENDAS DESCENTRALIZADAS

El **principio de suficiencia** exige que el sistema tributario de las haciendas territoriales y locales sean capaces de atender a los gastos necesarios para cumplir las funciones que se han atribuido a las mismas. En este sentido, se plantean las siguientes consideraciones:

- **El endeudamiento de las haciendas subcentrales debe estar limitado**. No puede admitirse una financiación del déficit de los distintos territorios que pueda incrementar la oferta monetaria, es decir, que no incrementen las disponibilidades líquidas en manos del público.
- **Cuando la deuda es sostenible en unos territorios y en otros no**. El recurso al endeudamiento, si se le impone la condición de ser sostenible, puede ampliar las desigualdades en la provisión de servicios entre los distintos territorios, si las regiones más ricas son más dinámicas que las más atrasadas.
- **El empleo del endeudamiento para financiar inversiones puede generar efectos migratorios**.
    - Si la carga de la deuda recaer sobre las generaciones futuras y la emisión de deuda se destina a financiar proyectos de inversión que beneficiarán a aquellas; resultaría óptimo (criterio del beneficio) emplear esta fuente de financiación extraordinaria.
        - **Efecto**: se incentiva abandonar el territorio que debe afrontar la deuda emitida.
    - Si la inversión se financia a través de sucesivos superávits obtenidos en periodos anteriores, la generación actual estaría transfiriendo recursos hacia el futuro.
        - **Efecto**: se incentiva trasladarse al territorio que ha realizado la inversión una vez ésta se haya culminado, ya que así, el individuo se aprovechará del esfuerzo realizado por otros contribuyentes.
    - **Aminoración de los efectos migratorios**: En la liquidación de las propiedades en el proceso de emigración, mediante el descuento al comprador, en el precio de compra, del valor de los impuestos que deberá asumir al trasladarse a ese territorio.

5. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Las **transferencias intergubernamentales** consisten en el traspaso de recursos económicos entre los diferentes niveles de gobierno, bien desde el gobierno central a las CCAA, bien de éstas a los entes locales. Las **finalidades** de las mismas son:

- **Realizar políticas activas** para igualar la **distribución de la renta** entre las diferentes CCAA o entre los diversos territorios.
    - Contribuyen a garantizar el crecimiento económico en las zonas más desfavorecidas.
    - Suelen consistir en la financiación de proyectos de inversión.
- **Cumplir con el principio de igualdad** para todos los ciudadanos de una jurisdicción, mediante la **compensación** a los territorios que sufren las siguientes dificultades:
    - La base fiscal de las distintas CCAA o territorios, sean dispares y, por ello, no pueda garantizarse a los ciudadanos la obtención de un nivel mínimo de determinadas prestaciones públicas o calidad de los servicios prestados.



  - Las condiciones de población (tamaño, dispersión, edad…) pueden hacer más cara la provisión de un determinado servicio en una zona concreta.
- **Asignar eficientemente los recursos públicos**. La presencia de **efectos externos** en las actividades de un territorio que favorece a las áreas limítrofes o al Estado en su conjunto puede llevar a una asignación ineficiente de los recursos, pues los contribuyentes una jurisdicción determinada estarían asumiendo el esfuerzo de unos beneficios disfrutados por otros. Así, mediante los **acuerdos de cooperación** o la **financiación de proyectos a cargo del gobierno central**, podría compensarse dicho esfuerzo.

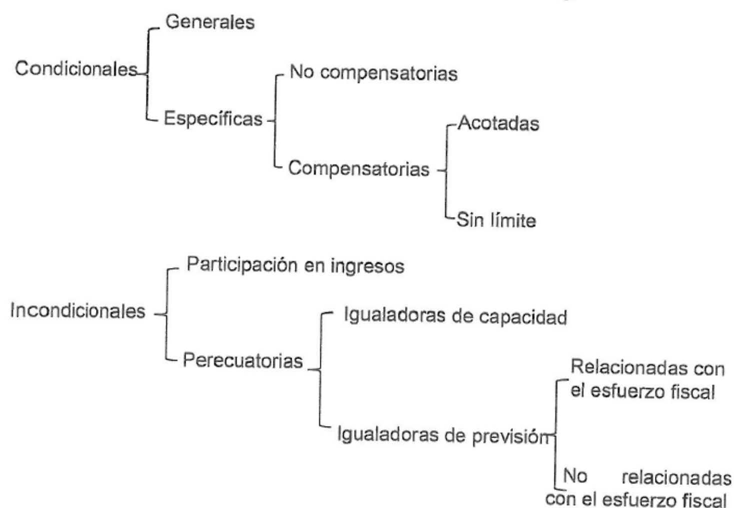
Las **transferencias intergubernamentales** pueden adoptar alguna de las **formas** siguientes:

- **Condicionales**: los fondos transferidos están destinados a una finalidad concreta decidida por el órgano que los transfiere.
  - Son más coherentes con el **principio de equidad**, pues la asignación de una finalizad concreta permite garantizar la prestación de un determinado servicio público en todos los territorios.
  - En función del **grado de concreción** de la finalidad, pueden dividirse en:
    - **Generales**: la finalidad queda concretada a un género.
    - **Específicas**: la finalidad queda bien delimitada.
      - **No compensatorias**: la subvención consiste en una **cantidad fija**.
        - Sirven para intentar alcanzar cierta igualdad entre los distintos territorios.
      - **Compensatorias**: la subvención consiste en un **porcentaje** del coste del proyecto.
        - Sirven para corresponsabilizar a los perceptores en la realización de actividades públicas.
        - A su vez se dividen en:
          - **Acotadas**: cuando dicho porcentaje tiene un límite.
          - **Sin límite**: cuando el porcentaje no está limitado.
- **Incondicionales**: los fondos transferidos pueden asignarse libremente a los fines que decida el perceptor.
  - Son más coherentes con el **principio de autonomía**, ya que las transferencias pueden asignarse a las finalidades que más se ajusten a los intereses de cada territorio.
  - A su vez, se dividen en:
    - **Participación en los ingresos de niveles superiores de gobierno**: los entes subcentrales tienen derecho a un **porcentaje** de los tributos recaudados.
    - **Perecuatorias**: subvenciones que tratan de **igualar las circunstancias** de los diferentes entes.
      - **Igualadoras de capacidad**: trata de igualar la **capacidad fiscal**.
        - Sirven para intentar alcanzar cierta igualdad entre los distintos territorios.
      - **Igualadoras de previsión**: trata de igualar el **coste** del suministro de los servicios públicos.
        - **Relacionadas con el esfuerzo fiscal**, realizado por el territorio.



- Sirven para corresponsabilizar a los perceptores en la realización de actividades públicas.

o **No relacionadas con el esfuerzo fiscal**.



6. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

6.1. PRINCIPALES GASTOS Y POLÍTICAS COMUNITARIAS

Reflexiones generales:

- Las cifras del presupuesto comunitario indican un peso muy escaso en el conjunto de la actividad económica, lo que denota una escasa capacidad para atender tantos programas de gasto.
- En condiciones de libre circulación de los bienes y servicios, la única política agraria efectiva para mantener los precios de los productos es la elaborada a escala comunitaria, lo que explica su génesis y su importancia en cuanto al gasto total.
- Las políticas de redistribución de la renta entre las regiones europeas pueden ser más efectivas cuando se realizan desde la UE. No obstante, algunas de sus acciones pueden resultar generadoras de desigualdad, lo que exigiría un esfuerzo compensador a través del presupuesto y las políticas de reequilibrio regional.
- El cumplimiento de los objetivos marcados por las directivas comunitarias puede suponer un desembolso excesivo para algunas regiones, que no podrían hacer frente con sus recursos económicos. Esto requiere, bien la financiación adicional del país, o bien, aceptar el fracaso de esa política.

6.2. EL SISTEMA DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

El presupuesto comunitario cuenta con las siguientes **fuentes de ingresos**:



- **Derechos de aduana**. La constitución de una **Unión Aduanera** exige el establecimiento de un **arancel** común frente a terceros.
    - Los recursos obtenidos mediante este arancel es un ingreso propio de la UE.
    - La gestión de estos ingresos corresponde a cada estado miembro, que deberá entregar la recaudación a la **Hacienda europea**, **excepto un 10%** que se queda el estado en concepto de gastos derivados de las funciones de administración del impuesto.
    - **Objetivo**: proteger la producción de los países miembros contra la competencia procedente de otras naciones.
    - Este recurso ha ido perdiendo importancia por:
        - Las sucesivas ampliaciones de la UE y el cumplimiento del periodo transitorio de adaptación conllevan la eliminación de aranceles entre los distintos países.
        - Las negociaciones de la OMC conllevan a la reducción de los aranceles entre los países comunitarios y los extracomunitarios.
- **Derechos agrícolas y cotizaciones sobre el azúcar y las isoglucosas**.
    - Los **derechos agrícolas**. Garantizan el precio mínimo a los agricultores europeos y que éstos no pierdan mercados interiores.
        - Se aplican los siguientes mecanismos:
            - **Exacciones reguladoras agrarias** (***prélèvements***). Consisten en impuestos variables exigidos a los productos agrarios importados, con la finalidad de que no compitan en condiciones ventajosas con los productos agrícolas europeos.
            - **Restitución a la exportación**: subvención para facilitar que el producto europeo pueda competir en igualdad de condiciones con los del resto del mundo.
        - Pueden causar **problemas**, como afectar negativamente a los países extracomunitarios que sean exportadores netos de productos agrícolas, al no poder competir a precios más bajos en el territorio de la UE.
    - **Las cotizaciones sobre el azúcar y las cotizaciones sobre la producción de isoglucosas**. Son tributos que gravan la producción y almacenamiento del azúcar o las isoglucosas.
        - Pretenden que los gastos destinados a la regulación del mercado del azúcar corran a cargo del propio sector.
- **Recurso procedente del IVA**. Instrumento por el que se trata de alcanzar la suficiencia en la Hacienda europea.
    - Ha sufrido un **proceso de armonización** para evitar las distorsiones en la aplicación de este recurso que se **calcula** a partir de las recaudaciones nacionales.
        - Se parte de la base imponible teórica de cada país.
        - Cada país debe entregar a la Hacienda europea un **1,4%** (máximo) de su recaudación.
    - **Perjudica** a los países cuyo nivel de consumo, en relación al PNB, sea mayor o cuyo peso de la imposición indirecta sea más acusado. Como las sociedades de nivel de renta bajo tienen un mayor porcentaje de consumo, para evitar dicho perjuicio, se estableció como límite que **la base imponible teórica no puede superar el 55% del PNB** del país.
    - **Beneficia** a los países cuyo **fraude** en el IVA sea más acusado, porque la recaudación, para un tipo medio dado, será más pequeña.



- **Cuarto recurso o recurso complementario**. Si los tres primeros recursos no son capaces de financiar los gastos de la UE, la diferencia se reparte entre los estados miembros en proporción a su **Producto Nacional Bruto** (**PNB**).
    - Cumple mejor el **criterio de la capacidad de pago**, al ser la aportación de cada Estado en función de su nivel de renta.
    - Requiere una **armonización** de los cálculos de las magnitudes macroeconómicas de carácter real para evitar distorsiones.
    - Puede generar **situaciones injustas** en la medida en la que los países tengan porcentajes distintos de **economía sumergida**.

6.3. LA PROPUESTA DE NUEVOS RECURSOS PROPIOS

La **introducción de nuevos recursos** debe cumplir los **criterios** establecidos por la **Comisión**, que responden a los principios de la imposición ya enunciados anteriormente:

- **Principio de equidad** y **criterio de capacidad de pago**. El respeto a la capacidad contributiva de los Estados miembros.
- **Principio de equidad** (igualdad). Debe aplicarse a todos los contribuyentes.
- **Principio de neutralidad**. Debe aplicarse sobre una base uniforme con un mismo tipo impositivo.
- **Principio de suficiencia**. Debe generar los suficientes recursos financieros y adaptarse al ciclo económico.
- **Principio de simplicidad**. Debe ser perceptible para los ciudadanos y de fácil gestión.

Las **principales fórmulas propuestas** se reflejan en la siguiente tabla:

TRIBUTARIOS	
IMPOSICIÓN DIRECTA	**IMPOSICIÓN INDIRECTA**
Impuesto sobre la renta de personas físicas: - Impuesto sobre rentas de trabajo. - Impuesto sobre rentas del capital.	Impuesto sobre el valor añadido.
Impuesto de sociedades	Impuestos especiales.
Impuesto sobre el patrimonio	Impuesto sobre el CO_2.
	Impuesto sobre intercambios de divisas.
	Impuesto sobre las comunicaciones.
NO TRIBUTARIOS	
Emisión de moneda (señoreaje).	
Sanciones pecuniarias previstas en el PEC.	

El **análisis** de las propuestas anteriores arroja las siguientes reflexiones:

- **Cesión a la Hacienda europea de una parte de la recaudación del IRPF**.
    - Presenta **dos versiones**:
        - Ceder solo la parte correspondiente a la recaudación de las rentas de trabajo.
        - Ceder solo la parte correspondiente a la recaudación de las rentas del capital de los no residentes.
    - **Problemas**:
        - Ausencia de un impuesto sobre la renta armonizado.



    - Diferencias en el nivel de fraude fiscal.
    - Posibilidad de escapar a la tributación en las rentas de capital, solo con desplazar el patrimonio.
- **Impuesto de sociedades**.
  - **Problema**: Ausencia de armonización que evite disparidades en el esfuerzo fiscal entre los países.
- **Impuesto sobre el patrimonio**.
  - **Problema**: Incentivaría el traslado del ahorro a países no miembros de la UE.
- **Modificación del actual IVA o establecimiento de un recargo**, de ingreso directo para la UE. Se presenta como una alternativa viable.
  - **Problemas**:
    - Diferencias en el nivel de fraude fiscal entre países miembros.
    - Regresividad de la imposición indirecta.
- **Impuestos especiales**.
  - **Problemas**: Las críticas propias de estas figuras tributarias y la falta de armonización.
- **Impuesto sobre el CO_2**. Sería coherente con el objetivo de limitar los efectos externos.
  - **Problema**: no todos los estados miembros disponen de este tributo.
- **Impuesto sobre las transmisiones de activos en los mercados financieros**. Posibilitaría combatir la especulación.
  - **Problema**: incentiva el traslado del ahorro hacia países no miembros de la UE.
- **Impuesto sobre las comunicaciones**.
  - **Problema**: los mismos que presentan los impuestos especiales.
- **Señoreaje**.
  - **Problemas**:
    - Las reticencias de países miembros al uso de emisión de moneda como financiación extraordinaria por sus posibles efectos inflacionistas.
    - Dejaría fuera a los países que no se incorporen a la última fase de la Unión Europea y Monetaria.
- **Sanciones pecuniarias por el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento**. Podría ser un recurso útil.
  - **Problema**: poca capacidad recaudatoria.

7. LOS PROBLEMAS DE LA ARMONIZACIÓN FISCAL

La **armonización fiscal** trata de conseguir la libre circulación de mercancías y factores de producción.

7.1. LA ARMONIZACIÓN DE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA

Los **problemas de la imposición indirecta** han aumentado desde que se pretende alcanzar el **mercado interior** en el que desaparecen las barreras no arancelarias y los trámites aduaneros al pasar de un país miembro a otro.

Al suprimirse las fronteras entre dos países miembros, se producen dos **efectos** distintos:



- Si el IVA del país de destino es superior al establecido en el de origen, el importador del producto tendría ventajas comparativas de origen puramente fiscal. Dichas ventajas desaparecerían si se unificaran los tipos impositivos del impuesto. Por ello, la **armonización fiscal** ha ido **aproximando los tipos de gravamen**.
- Respecto a la **exportación fiscal**, el producto exportado incluye un impuesto que cobra el país exportador y paga el consumidor de otro país. La **armonización fiscal** exige regular un **proceso de compensación** mediante el cual, los exportadores netos de productos devuelvan parte de os ingresos tributarios obtenidos de los ciudadanos de otros países miembros.

7.2. LA ARMONIZACIÓN DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA

La **armonización de la imposición directa** abarca tres tipos de cuestiones:

- Las de **movilidad del factor trabajo**.
  - Existen razones extraeconómicas que dificultan la emigración por motivos fiscales.
  - Los **convenios de doble imposición** resuelven bastante bien los supuestos en los que un trabajador sometido al impuesto de su país de residencia, obtenga rendimientos en otra jurisdicción.
- Las de **movilidad del factor capital**. Evitar las distorsiones en la asignación del capital es más complejo y, al menos, cabe citar las siguientes cuestiones:
  - **El problema de la coordinación internacional en la lucha contra el fraude fiscal**. Si, por ejemplo, un ciudadano obtiene rentas del capital en otro país europeo y no se le practica retención alguna, ni la generación de sus ingresos se comunica a la Administración del gobierno de su nación, entonces aquel no vería motivo alguno para incluir dichas rentas entre los ingresos que componen su base imponible. Así, el grado de cumplimiento de las rentas de capital sería mucho más bajo, y el ciudadano dirigiría su ahorro hacia el país con menor tributación.
  - **El problema de la doble imposición**. La regulación de los distintos rendimientos del capital puede generar situaciones de doble imposición.
- Las del **establecimiento de empresas en las diferentes naciones**. Las normas del impuesto de sociedades pueden afectar al cálculo del beneficio gravado, por el tratamiento de los diferentes costes, y al importe final del impuesto, mediante el sistema de deducciones en cuota. Las empresas acabarían decidiendo dónde establecer su sede social en base a motivos fiscales.

8. RECAPITULACIÓN

En esta lección se han tratado los siguientes temas:

- La coexistencia de diferentes niveles de gobierno en la acción del sector público.
- La distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno.
- Los cambios en los principios generales de la financiación de los niveles gobiernos.
  - Introducción de nuevos principios.
  - Modificaciones a incorporar en los principios de la imposición.



- Los ingresos no tributarios.
- Las principales implicaciones de la actividad de la UE, como agente económico y como regulador en materia fiscal.



BIBLIOGRAFÍA

- *Curso básico de hacienda pública*. Antonio Bustos Gisbert. ISBN: 9788491526230.

